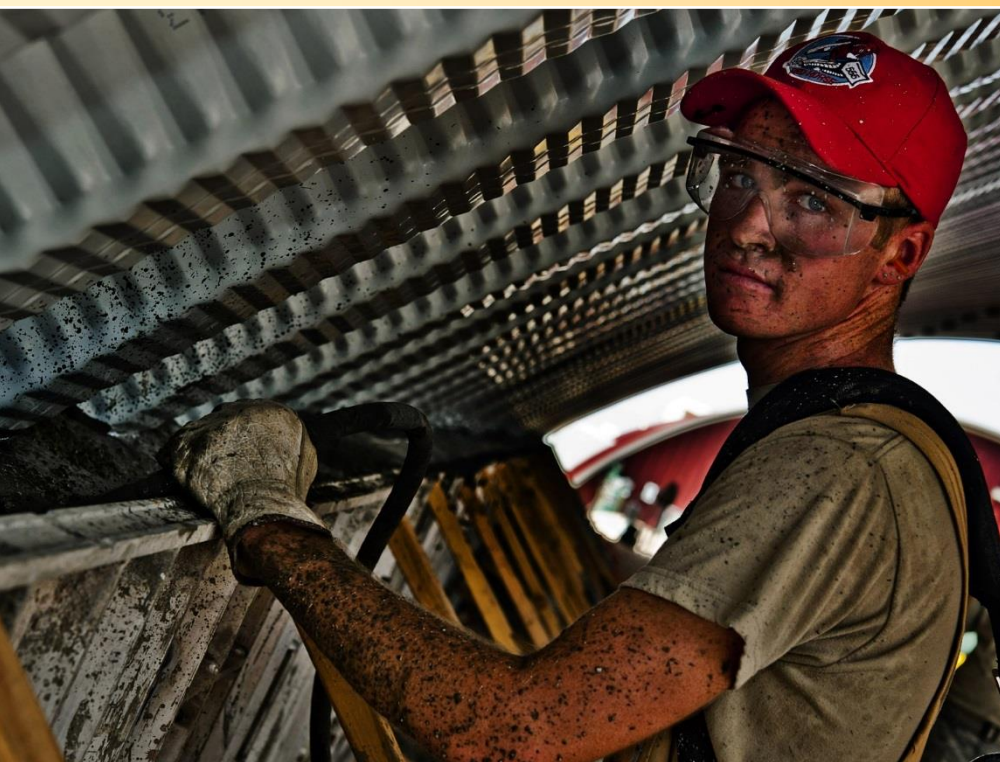


FORVALTNINGSREVISJON AV
SOSIALE TJENESTER



RANDABERG KOMMUNE
MAI 2018

INNHold

| | |
|--|-----------|
| Innhold | 3 |
| Sammendrag | 4 |
| Rådmannens kommentar | 10 |
| Rapporten | 14 |
| 1 Innledning | 15 |
| 1.1 Formål og problemstillinger | 15 |
| 2 Faktabeskrivelse..... | 16 |
| 2.1 Utgiftsutvikling | 16 |
| 2.2 Hvem er brukerne? | 23 |
| 2.3 Tjenesteområder som inngår i NAV-kontoret i Randaberg | 27 |
| 2.4 Organisering | 28 |
| 2.5 Mål, styring og rapportering | 30 |
| 2.6 Eksisterende tiltak..... | 33 |
| 2.7 Brukertilbakemeldinger | 38 |
| 2.8 Samarbeid med andre instanser | 43 |
| Vedlegg | 46 |

SAMMENDRAG

Formålet med prosjektet dette prosjektet har vært å vurdere hvordan NAV Randaberg arbeider for å redusere antallet sosialhjelpsmottakere i kommunen, og da særlig unge mottakere. I prosjektet skulle vi se nærmere på organisering, mål, styring og samarbeid, og i hvilken grad eksisterende tiltak bidrar at yngre mottakere kommer i aktivitet og arbeid.

Organisering. NAV-kontoret i Randaberg har en kommunal leder, som er en del av rådmannens ledergruppe i kommunen. Dette gir etter vår vurdering NAV-kontoret en god kommunal forankring. Som et ledd i å følge prosjektet *Unge i arbeid* og *Handlingsplan mot barnefattigdom* har NAV-kontoret etablert et eget ungdomsteam, som også er blitt styrket det siste året. Teamet har ansvaret for brukere fra 17-25 år, uansett bistandsbehov.

De nasjonale erfaringene så langt er at de NAV-kontorene som har etablert ungdomsteam er mer fornøyde med den kvaliteten de leverer på oppfølgingsarbeidet sitt og på samarbeidet med andre tjenesteområder enn de som ikke har ungdomsteam

Mål og styring. NAV-kontoret styres etter en rekke mål og indikatorer, og det er gjennomgående god måloppnåelse. Vi savner imidlertid kommunale mål, som andel brukere med økonomisk sosialhjelp eller andel unge med økonomisk sosialhjelp, og kanskje spesielt tiltaksindikatorer. En av prioriteringene i virksomhetsplanen er målrettede tiltak, og i sentrale styringsdokumenter betones tett og målrettet oppfølging av ungdom som står utenfor skole og arbeidsliv. Til tross for dette er det få tiltaksrettede mål, og ingen mål rettet mot unge brukere eller brukere som står utenfor skole eller arbeidsliv.

Vi anbefaler NAV å utvikle mål og styringsindikatorer som konkretiserer kommunens prioriteringer innenfor tjenesteområdet.

NAV har fra før en rekke mål og indikatorer enheten styres etter. NAV-leder mener deres gode måloppnåelse har sammenheng med at enheten satt en klar grense mht. antall måleindikatorer. Etter vår vurdering er dette et viktig poeng. Dersom det stadig etableres flere mål eller styringsindikatorer, kan det blir vanskeligere å styre etter, og vanskeligere å sikre måloppnåelse. Det er alltid en avregning mht. hvor mange indikatorer man skal følge opp. Derfor vil det kunne være naturlig å velge bort noen indikatorer i 2018, dersom man utvikler nye.

Mange sosialhjelpsmottakere. Randaberg har en meget høy andel sosialhjelpsmottakere i yrkesfør alder sammenlignet med andre kommuner ([5,5 %](#), se [faktadel](#)). Randaberg har også en relativt høy andel unge sosialhjelpsmottakere (7,4 prosent), men er på nivå med Sandnes og Stavanger.

Relativt høye utgifter. Randaberg har relativt høye utgifter til sosialhjelp, dersom vi sammenligner med andre kommuner. Dette skyldes i første rekke mange sosialhjelpsmottakere (se under), ettersom de månedlige utbetalingene per bruker er lave. Hvis vi korrigerer utgiftene for utgiftsbehov, dvs. gjør tallene mer sammenlignbare, finner vi at Randaberg bruker nesten 400 kroner mer per innbygger til sosialtjenesten enn snittet av kommunegruppe 8. Randaberg bruker også en god del mer enn de fleste nabokommunene, med unntak av Gjesdal.

Utgiftsøkningen er langt større enn økningen i antall mottakere. Sosialhjelpsutgiftene har de siste fem årene økt med 78 prosent i Randaberg. En viktig forklaring på utgiftsveksten er at antallet sosialhjelpsmottakere har økt i denne perioden (33 prosent). Men denne veksten er betydelig lavere enn veksten i utgifter.

Et sentralt spørsmål her er om dette avviket er et særtrekk ved Randaberg, eller om vi finner et lignende misforhold i andre kommuner? Beregninger vi har gjort viser at dette er et særtrekk ved Randaberg. Avviket mellom den prosentvise utgiftsøkningen og økning i antall mottakere er betydelig lavere i flere nabokommuner. Og både i Sola og Strand er mottakerveksten faktisk prosentvis større enn utgiftsveksten.

Derfor **anbefaler vi** kommunen å se nærmere på hvorfor det er så mange sosialhjelpsmottakere i Randaberg og hvorfor utgiftsveksten har vært langt høyere enn brukerveksten. Etter vår vurdering kan kommunen på denne måten finne nøkkelen til de høye sosialhjelpsutgiftene.

TILTAK OG OPPFØLGING

Aktivitetsplikt. Et viktig virkemiddel for redusere omfanget av sosialhjelp blant ungdom er innføring av aktivitetsplikt som kriterium for sosialhjelp. Kommunene har i dag en plikt å tilby en aktivitet for personer under 30 år som søker sosialhjelp.

Tolkningen mht. når aktivitetsplikten inntreffer og innholdet i den, varierer mye fra kommune til kommune. I Stavanger inntreffer aktivitetsplikten første dag etter søknad, ifølge føringene. Men i praksis går det gjerne opp mot en uke før aktivitetsplikten faktisk inntreffer. I Randaberg stilles det vilkår om aktivitetsplikt senest åtte uker etter søknad.

Vi anbefaler kommunen å skjerpe aktivitetsplikten, slik at den inntreffer raskere enn det den gjør i dag.

I likhet med Sandnes, har Randaberg kommune tilbudt tiltaket **UKA-** som står for Ung Kompetent Arbeidssøker. Dette er et lavterskeltilbud for brukere som ønsker veiledning mht. jobbsøking, CV-skriving og stillingsannonser, og som er motivert til å komme ut i arbeid eller annen aktivitet.

Vi ser at det er store variasjoner i omfang av, og innhold i, kommunale kurs rettet mot unge sosialhjelpsmottakere. I Sandnes møter brukerne fire dager i uken, tre timer hver dag (2017). I Fjell (25000 innbyggere) varte tiltakene fra 9-12, fem dager i uken (tall fra 2013), mens i Randaberg har det kursene vart i 2 timer, én dag i uken (tall fra 2017).

I Drammen og Fredrikstad kreves fulltids oppmøte hver ukedag, med praktiske arbeidsoppgaver, samt at tiltakene skal ha «*avskrekkende effekt*» for å hindre uberettigede søknader om sosialhjelp og å hindre trygdemisbruk (2013). I Sandnes og Fjell kommune søker de å hjelpe unge ut i jobb gjennom pliktig oppmøte på kurs.

Det er vanskelig å si noe sikkert om hva som er «*riktig*» omfang av og innhold i disse kursene. Randaberg kommune er betydelig mindre enn de nevnte kommunene, og en utvidelse vil kunne være ressurskrevende.

I Randaberg har man faktisk gått motsatt vei, dvs. redusert kurset fra to til halvannen timer i uken, og endret navnet til **Jobbmuligheten**. Argumentet for dette var at kurset hadde for liten effekt i forhold til ressursbruk. Randaberg har i stedet satset på å endre innhold i kurs og rammen rundt.

Vi får opplyst fra NAV at Jobbmuligheten har hatt et stabilt høyt oppmøte over tid.

Kommunale arbeidstreningsplasser. Randaberg i dag har satt av 42 kommunale arbeidstreningsplasser, og antallet økte kraftig for et par år siden. I slutten av januar 2018 var det under 10 brukere som hadde en kommunal arbeidstreningsplass. Disse er fordelt på områdene helse og oppvekst, skole og personal. Vi får opplyst at hovedårsaken til dette er at brukerne har fått arbeidstreningsplasser andre steder, og at de kommunale plassene fungerer som en buffer når man ikke klarer å skaffe plass andre steder.

Glidelåsen er et pilotprosjekt mellom Randaberg kommune og Rogaland fylkeskommune, og her har også NAV-kontoret en rolle. Det overordnede målet med prosjektet er at elevene som deltar skal fullføre og bestå videregående opplæring.

Prosjektet har som utgangspunkt at om lag halvparten av de som slutter gjør det fordi de sliter i fag, den resterende halvdel slutter på grunn av levekårsutfordringer.

Elever som grunnskolen vurderer til å kunne få vansker med gjennomføring av videregående skole, pga. levekårsutfordringer kan bli tatt inn i prosjektet og få oppfølging i overgangen og videre i hele skoleløpet.

Resultater av tiltak. Det er ennå for tidlig å si noe om resultater av Glidelåsen, ettersom resultatene først vil begynne å vise seg i 2018-2020). Som nevnt har heller ikke kommunen noen andre tiltaksrettede mål eller resultater å vise til. Vi har imidlertid tall for de som gikk ut av UKA høsten 2016. Det viser seg at 81 prosent (22 av 27) av disse kom ut

i aktivitet etter endt kurs. Ni av disse (33 prosent) gikk over i arbeidstrening, mens syv av disse fikk jobb (26 prosent), hvorav fire fikk fast jobb (15 prosent).

I en tilsvarende forvaltningsrevisjon i Sandnes fra 2017 fant vi at mange av de unge brukerne gikk fra et tiltak til et annet, dvs. beveget seg sidelengs i tiltaksfloraen. Vi har ikke tilsvarende tall fra Randaberg, men brukerintervjuene tyder på at dette er tilfelle for enkelte, også her.

Arbeidstrening ser noen ganger ut til å virke mot sin hensikt. I likhet med andre NAV-kontor i Norge, benytter også NAV-Randaberg arbeidstreningstiltak rettet mot unge brukere. Selv om ideen bak praktisk arbeidstrening er god, ser det faktisk ut til at arbeidstreningstiltak svekker deltakernes videre muligheter for ansettelse. Forskning viser faktisk at unge straffes for å ha vært på arbeidstrening. De vurderes som mindre attraktive enn søkere som bare har vært arbeidsledige. Det kan altså se ut til at deltakelse i seg selv sender ut feil signal til potensielle arbeidsgivere.

For en del unge jobbsøkere er det urealistisk å komme rett fra NAV og ut i ordinært arbeid, uansett hvor tett oppfølgingen er. **Etter vår vurdering kommer man ikke utenom bruken av arbeidstreningstiltak, som er et viktig og godt virkemiddel, dersom det brukes riktig.** Derfor er det viktig at arbeidstreningen er mest mulig målrettet, slik at tiltakene ikke blir en oppbevaringsplass for de unge. Dette krever et godt forarbeid før de sendes ut, og tett oppfølging videre, slik at det skapes gode relasjoner til arbeidsgiver. Dersom man klarer å skape en god relasjon med arbeidsgiver er det etter vår vurdering større sjanse for at arbeidsgiver tar risikoen med å ansatte deltakeren.

Arbeidstreningstiltakene ser også ut til å ha et imageproblem. Etter vår vurdering bør derfor NAV jobbe med kommunikasjonen overfor potensielle arbeidsgivere. Dette kan gjøres gjennom å presentere innholdet i arbeidstreningstiltaket eller de spesifikke ferdighetene den enkelte tilegner seg i arbeidstreningen. NAV må kort sagt arbeide med å framsnakke den erfaringen arbeidssøkernes får gjennom arbeidstreningen.

Vi anbefaler Randaberg kommune å målrette tiltaksbruken, sikre god oppfølging av tiltakene, og framsnakke de unges erfaringer herfra overfor potensielle arbeidsgivere.

Dette er etter vår vurdering spesielt viktige momenter i en tid der midlene til tiltaksplasser i Randaberg nesten har blitt halvert i statsbudsjettet for 2018.

Tettere oppfølging. Hovedinntrykket etter brukerintervjuene er at de ønsker en tettere oppfølging fra veilederne i NAV, spesielt i perioder der de *ikke* er i aktivitet, arbeid eller utdanning. I slike perioder opplever brukerne i stor grad å bli overlatt til seg selv, og at det blir vanskeligere å opparbeide nok motivasjon til å ta initiativ til arbeid eller aktivitet.

Vi anbefaler kommunen å sikre brukerne en tettere oppfølging av brukerne, også i perioder der de ikke er i aktivitet.

Dette er ikke noe NAV er uenig i. De ønsker en tettere oppfølging av brukerne, men forteller at et høyt antall brukere per saksbehandler gjør at de ikke klarer å følge brukerne opp så tett som de skulle ønske. En mulighet her er å kalle inn alle unge brukere som ikke er i aktivitet, én gang i uken. Dette gir brukerne et fast møtepunkt, et sosialt nettverk, og et sted der de kan få veiledning og en kopp kaffe. Et slikt opplegg vil også være bra og ressursbesparende for veilederne, ettersom man treffer mange brukere samtidig. Den konkrete utformingen av et slikt tilbud bør selvfølgelig kommunen selv bestemme. Men vi tror en fast møteplass vil forebygge inaktivitet og øke de unges motivasjon for å komme arbeid.

ANDRE FUNN

Kommunikasjon. Tilbakemeldingene fra flere av brukerne kan tyde på at NAV har et forbedringspotensial mht. informasjon, kommunikasjon og forutsigbarhet. Brukerne har noe ulike erfaringer. Det ser ut til at det kan ta lang tid å få svar fra NAV, spesielt når brukerne er utenfor tiltak/aktivitet. Dette indikere at NAV-veilederne er mer aktive og tilgjengelige overfor brukerne i perioder de er i aktivitet, men mer usynlige utenom disse periodene.

Det ser også ut til at det noen ganger kan være vanskelig for brukerne å få kontakt med/svar fra NAV i perioder med fravær eller ved bytter av saksbehandlere.

Vi anbefaler NAV å styrke kommunikasjonen med brukerne, med utgangspunkt i brukernes tilbakemeldinger.

Likebehandling. Noen brukere opplever at saksbehandlerne praktiserer **regelverket ulikt**, at det kan være en firkantet tolkning av regelverket, og at like tilfeller ikke behandles likt. Det er vanskelig si noe sikkert om hvorvidt dette er tilfelle, eller om det kun er en opplevelse enkelte brukere har. Dersom det brukerne forteller gir et riktig bilde av situasjonen, kan det eksempelvis være individuelle forhold som gjør at noen får støtte til et kurs/sertifikat, mens andre ikke gjør det. Men det kan selvfølgelig også være et uttrykk for at brukerne faktisk blir forskjellsbehandlet.

Vi anbefaler derfor kommunen å se nærmere på om regelverket praktiseres likt av saksbehandlerne, slik at likebehandling sikres.

Samarbeid. Gjennomgangen tyder på at det har vært enkelte utfordringer knyttet til bruk av individuell plan som har resultert i at man ikke får koblet inn i de riktige instansene fort nok. Men kommunen har tatt grep for å håndtere disse utfordringene. Hovedinntrykket vårt er at overgangene mellom barnevern og NAV i all hovedsak fungerer bra. Men tilbakemeldingene tyder på at den interne kommunikasjonen i enheten har et forbedringspotensial. Det er også slik at ungdommene får mer i økonomisk støtte fra barnevernet enn de får fra NAV, slik at ungdommene får en inntektsreduksjon ved en

eventuell overføring fra barnevernet til NAV. Barnevernets sats for livsopphold for unge som bor på hybel er 5700 kroner. NAVs sats for unge under 22 år er 5050 (5700 for de som er over 22 år). I tillegg dekker barnevernet enkelte utgifter som ikke NAV dekker.

Kommunen bør etter vår vurdering ta stilling til om disse forskjellene i økonomisk bi-stand er et problem, og om man bør utjevne forskjellene.

Vi anbefaler Randaberg kommune å:

- Skjerpe aktivitetsplikten, slik at den inntreffer raskere enn det den gjør i dag.
- Målrette tiltaksbruken, sikre god oppfølging av tiltakene, og framsnakke de unges erfaringer herfra overfor potensielle arbeidsgivere
- Sikre en tettere oppfølging av de unge brukerne, også i perioder der de ikke er i aktivitet
- Se nærmere på hvorfor det er så mange sosialhjelpsmottakere i Randaberg og hvorfor utgiftsveksten har vært langt høyere enn brukerveksten
- Utvikle mål og styringsindikatorer som konkretiserer kommunens prioriteringer innenfor tjenesteområdet
- Styrke kommunikasjonen med brukerne av NAV, med utgangspunkt i brukernes tilbakemeldinger
- Se nærmere på om regelverket praktiseres likt av saksbehandlerne, slik at likebehandling sikres
- Vurdere om man skal utjevne forskjellene i økonomisk bistand som ytes av barnevernet og NAV

RÅDMANNENS KOMMENTAR

Datert, 29.05.18:

Rapporten gir en grundig oversikt over utviklingen av sosialhjelpsutgifter, hvilke utfordringer NAV har knyttet til utgifter til sosialhjelpsmottakere og hvordan NAV kan bidra til at flere går over fra stønad til utdanning eller arbeid. Rapporten gir også en god oppsummering av resultatene for NAV i 2017, sett opp mot målsettinger. Rådmannens tilbakemeldinger på forvaltningsrevisjonens anbefalinger:

- **Skjerpe aktivitetsplikten, slik at den inntreffer raskere enn det den gjør i dag.**

Rådmannen er enig i at det er hensiktsmessig å vurdere tiltak for å sikre at aktivitetsplikten inntreffer raskere enn den gjør i dag.

Revisjonen påstår at aktivitetsplikt er «et viktig virkemiddel for å redusere omfanget av sosialhjelp blant ungdom». Det kommer tydelig fram av lov om sosiale tjenester i NAV § 20a at formålet med aktivitetsplikten «skal være å styrke tjenestemottakers muligheter for overgang til arbeid, utdanning eller bli selvforsørget på annen måte enn ved økonomisk stønad.»

Kommunen har stort fokus på systematiske forbedringer og effektivisering. Våren 2018 startet NAV Randaberg opp med et LEAN prosjekt. Målsettingen med prosjektet er å innføre LEAN som arbeidsmetode i NAV-kontoret og det brukes caser knyttet til bl.a. sosialhjelp og aktivitetsplikt i prosjektet. NAV Gjesdal har god erfaring med innføring av LEAN i arbeid med effektivisering generelt og mer spesifikt med reduksjon av sosialhjelpsutgifter.

Revisjonen viser til at 81 prosent (22 av 27) av deltakerne i Unge Kompetente Arbeidssøkere (UKA) kom ut i aktivitet etter endt kurs. Ni av disse (33 prosent) gikk over i arbeidstrening, mens syv av disse fikk jobb (26 prosent), hvorav fire fikk fast jobb (15 prosent). Kommunen er fornøyd med disse resultater sett i lys av at tallene er fra 2017 da det var en krevende arbeidsmarkedssituasjon. Kommunen er enig med revisjonens vurdering at det allikevel er viktig å holde fokus på sidelengs bevegelse i tiltaksfloraen.

Revisjonen sammenligner Randaberg og Stavanger i forhold til antall dager og uker før aktivitetsplikten inntreffer. Det blir ikke sagt noe om aktiviteten er hensiktsmessig og fungerer etter formålet i Stavanger eller Randaberg. Man kan stille seg spørsmålet hva som skjer med de ungdommene som velger sosialhjelp bort fordi kravene blir for store, og de ikke er i stand til å formidle sine utfordringer til en veileder med tanke på hvor raskt det hele skal skje. Temaet har blitt

drøftet på en erfaringsdeling samling med Fylkesmannen våren 2018. Stavanger erfarer at en del ungdommer bare forsvinner. De vet ikke hva de forsvinner til. Selvsagt vil dette luke ut noen som egentlig kan klare seg uten bistand fra oss, men vi tar en risiko dersom vi tror det gjelder alle.

Stavanger har funnet en løsning de bruker. Rådmannen vil påstå at NAV Randaberg arbeider forebyggende i stor grad i oppfølging med ungdommene. Resultatene av det er alltid vanskelig å måle. Håpet er jo alltid at ved å gjøre en innsats tidlig, vil ungdommene ha bedre muligheter i voksenlivet.

Rådmannens vurdering er at det er hensiktsmessig og nødvendig å følge dette opp.

- **Målrette tiltaksbruken, sikre god oppfølging av tiltakene, og framsnakke de unges erfaringer herfra overfor potensielle arbeidsgivere**

NAV Randaberg har hatt stor fokus på arbeidsrettet tiltak og spesielt arbeidstrening. Rådmannen legger merke til revisjonens kommentarer knyttet til effekten av arbeidstrening og en rapport som viser at det noen ganger ser ut til å virke mot sin hensikt. Rådmannens vurdering er at det er et godt grunnlag for gode faglige refleksjoner om arbeidstrening, men mener at revisjonens vurderinger kan gjerne nyanseres en del. Revisjonen mener at «arbeidstrening ser noen ganger til å virke mot sin hensikt» og viser til rapporten «Etterlater arbeidstrening arr hos unge ledige? Et vignett-eksperiment av arbeidsgiveres beslutninger ved ansettelse av unge i Norge.»

For et aktivt arbeidsmarkedstiltak utformet for å øke ansettbarheten til deltagere ved å øke deres humane kapital, er resultatene som kommer fram av rapporten foruroligende. De aller fleste arbeidsledige unge i Norge, og i Randaberg, som deltar på aktive arbeidsmarkedstiltak blir tilbudt nettopp arbeidstrening. Selv om ideen er god ved å bruke praktisk arbeidstrening på en faktisk arbeidsplass for å øke de unges videre muligheter i arbeidsmarkedet, ser det ut som om deltagelse i seg selv sender feil type signal til arbeidsgivere. Ifølge forskerne vurderer arbeidsgivere systematisk tidligere deltagere på arbeidstrening som mindre attraktive kandidater til utlyste stillinger.

Dette betyr ikke at aktivitet under ledighet i eller utenfor NAVs regi ikke kan telle positivt. Det kan være en indikasjon på at man må jobbe mer med å fortelle om innholdet i tiltaket, eller erfaringen den enkelte tilegner seg i et arbeidstreningsløp. Det kan være med på å øke tiltakets status og dermed også arbeidsgiveres vurdering av unge med erfaring fra arbeidstrening som tiltak. Kanskje det kan redusere tendensen til statistisk diskriminering av deltakere og dempe de observerte negative signalene.

Zhaug (2016) uttrykker at arbeidspraksis har lang historie som arbeidsrettet tiltak. Norske studier av effekter av arbeidspraksis har vært mange, med sprikende resultat.

Funnene viser at arbeidspraksis hadde varierende effekter for funksjonshemmede (Olsvik, Guldvik og Eide 2007), ingen betydelig effekter for innvandrere som følge av mangel på tett oppfølging (Djuve 2007), og moderat, men signifikant positiv effekt på sysselsetting for personer med nedsatt arbeidsevne (Westlie 2008)

Det kan også være hensiktsmessig å skille effekter av individuell deltakelse mellom «på-tiltakseffekter» og «etter- tiltakseffekter». Flere empiriske studier viser at mens man deltar på et arbeidsmarkedstiltak, reduseres sannsynligheten for å forlate tilstanden som arbeidsledig. Dette blir ofte referert til som innlåsningseffekter, og kan forårsakes av at tiltaket medfører mindre tid til ordinær jobbsøking.

Zhaug (2016) har funnet at tiltaksstrategien har betydning for utfallet av ledigheten. Hvilket tiltak som blir tilbudt først, har en viss påvirkning på utbyttet og utfallet av deltakelse i tiltak. Zhaug har funnet at «opplæring første, deretter arbeidspraksis har større positiv effekt på jobbovergang og på reduksjon av trygdeovergang enn «praksis først og opplæring etterpå». En mulig forklaring kan være at arbeidspraksis som tilbys deltakere som har vært med på opplæringstiltak, er mer målrettet og tilpasset deltakernes behov og evner.

Randaberg kommune er enig i anbefalingen om å målrette tiltaksbruken, sikre god oppfølging av tiltakene, og framsnakke de unges erfaringer overfor potensielle arbeidsgivere og NAV kontoret vil fortsette med dette.

- **Sikre en tettere oppfølging av de unge brukerne, også i perioder der de ikke er i aktivitet**

Rådmannen er enig i at tettere oppfølging vil for noen helt klart ha en effekt. Det er klart at noen ungdommer trenger «startmotoren». Noen vil trenge veiledning til å søke jobb, utarbeide CV osv. Det som kan være en utfordring for veilederne som følger opp mange ungdommer å få identifisert hvilke ungdommer det gjelder.

- **Se nærmere på hvorfor det er så mange sosialhjelpsmottakere i Randaberg og hvorfor utgiftsveksten har vært langt høyere enn brukerveksten**

Revisjonen påpeker at Randaberg har hatt en stor økning i utgiftene totalt, men den gjennomsnittlige månedsutbetalingen vurderes som lav. Randaberg har fått flere brukere på sosialhjelp, som forklarer noe, men ikke det hele. Gjennomsnittlig månedsutbetaling (som anses som lave), sett mot en økning, men ikke alene avgjørende, i antallet mottakere

Rådmannen er enig i at vi må undersøke nærmere hvilke utbetalinger er det da som gjør at utgiftene totalt sett er så høye.

- **Utvikle mål og styringsindikatorer som konkretiserer kommunens prioriteringer innenfor tjenesteområdet**

Rådmannen er enig i anbefaling og vil utvikle flere mål og styringsindikatorer som konkretiserer kommunens prioriteringer innenfor tjenesteområdet. Rådmannen vil påpeke at de siste årene er det utviklet mål på kommunale ansvarsområder i NAV. Det er blant annet utviklet mål for bosetting og integrering av flyktninger, vedtak på gjeldsråding og deltakelse i kvalifiseringsprogram. Rådmannen er enig i revisjonens vurdering at det kan virke mot sin hensikt å ha for mange mål og styringsindikatorer.

- **Styrke kommunikasjonen med brukerne av NAV, med utgangspunkt i brukernes tilbakemeldinger**

Rapporten tar utgangspunkt i intervjuer av deltakere som er valgt av veiledere i ungdomsteam. Dette er ikke basert på et randomisert utvalg og er ikke nødvendigvis representativ på hvordan oppfølgingen blir gjennomført. Intervjuene er også innhentet fra del brukere som mottok bistand før «nye digitale aktivitetsplan» med en enklere kommunikasjonsmetode.

NAV Randaberg jobber aktivt med kollegaer veiledning og NAVs veiledningsplattformen.

Veiledningsplattformen er viktig for å kunne styrke ferdighetene i veiledning og samhandling med brukeren. Det er viktig at brukerne opplever at de eier sin egen sak, og at NAV er i stand til å veilede dem på en måte som gjør at de selv tar grep.

- **Se nærmere på om regelverket praktiseres likt av saksbehandlerne, slik at like behandling sikres**

Revisjonen tar utgangspunkt i tilbakemeldinger fra brukere. Revisjonen påpeker at det er vanskelig å si noe sikkert om det er ulike praktisering av regelverk eller firkantet tolkning av regelverk. Rådmannen tolker utsagnene fra brukere som misnøye med støtte som gis til utdanning på videregående skole nivå. Rådmannen påpeker at det er begrensninger i de lovene som NAV forvaltning knyttet til ordinære utdanning. I utgangspunkt er det Lånekassen som finansierer utdanning – ikke NAV. Det er allikevel hensiktsmessig å se nærmere på hvordan NAV kan jobbe mer effektiv med forventningsavklaringer til brukere, samt sikre likebehandling

- **Vurdere om man skal utjevne forskjellene i økonomisk bistand som ytes av barnevernet og NAV**

Rådmannen er enig i at det er hensiktsmessig å vurdere å utjevne forskjellene i økonomisk bistand som ytes av barnevernet og NAV.

RAPPORTEN

1 INNLEDNING

1.1 FORMÅL OG PROBLEMSTILLINGER

Formålet med prosjektet er å vurdere hvordan NAV Randaberg arbeider for å redusere antallet sosialhjelpsmottakere i kommunen, og da særlig unge mottakere.

Problemstillinger. Ut i fra ovenstående bakgrunn og formål vil prosjektet kartlegge og vurdere følgende:

- Hvordan er arbeidet overfor sosialhjelpsmottakere **styrt og organisert**, og hvordan fungerer dette?
- Hvilke mål knyttet til sosialhjelp er satt for NAV-kontoret og hvordan har måloppnåelsen vært?
- Hvilke rapporteringsrutiner knyttet til sosialhjelp har kontoret?
- I hvilken grad bidrar eksisterende tiltak til at flere mottakere, spesielt innenfor de yngste aldersgruppene, kommer i arbeid og aktivitet?
- Hvordan fungerer samarbeidet mellom NAV og andre aktuelle instanser?

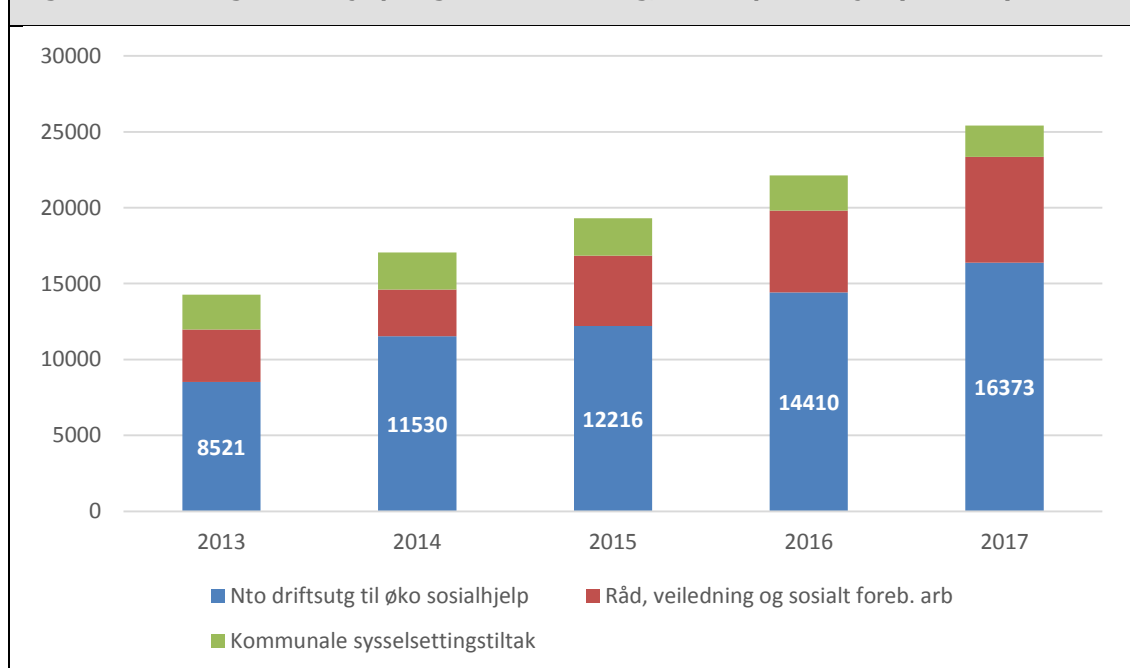
I [vedleggsdelen](#) finnes revisjonskriterier og metodebruk.

2 FAKTABESKRIVELSE

2.1 UTGIFTSUTVIKLING

Det har vært en kraftig vekst i sosialhjelpsutgifter i Randaberg. Dette skyldes i første rekke utgifter til økonomisk sosialhjelp.

Figur 1 – Utvikling i sosialhjelpsutgifter i Randaberg, fordelt på funksjon(KOSTRA)¹



Hvis vi ser på utgifter til økonomisk sosialhjelp, råd, veiledning og forebyggende arbeid og kommunale sysselsettingstiltak, har utgiftene totalt sett økt med 78 prosent. Utgiftene til økonomisk sosialhjelp og utgifter til veiledning og sosialt forebyggende arbeid har økt med hhv. 92 og 102 prosent. Utgiftene til kommunale sysselsettingstiltak er redusert med 10 prosent.

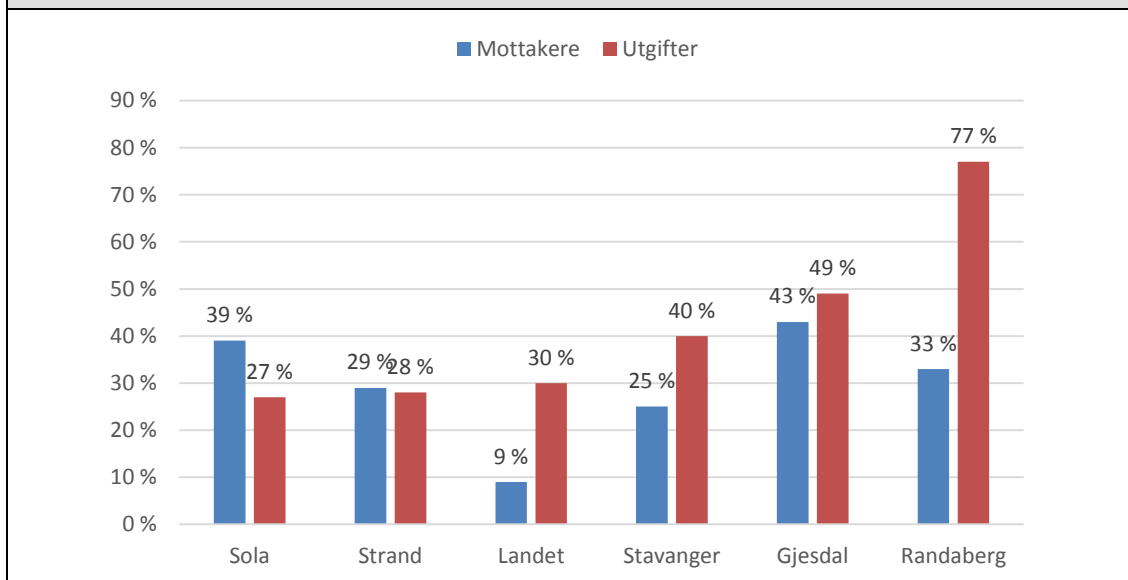
En viktig forklaring på utgiftsveksten er at antallet sosialhjelpsmottakere har økt i denne perioden, fra 275 til 365 (33 prosent).

Men veksten i antall sosialhjelpsmottakere er betydelig lavere enn veksten i utgifter. Et sentralt spørsmål her er om dette avviket er et særforhold ved Randaberg, eller om vi finner et lignende misforhold i andre kommuner? Vi har derfor beregnet den prosentvise økningen sosialhjelpsutgifter i andre kommuner i samme tidsrom, og sett dette i forhold til den prosentvise veksten i antall sosialhjelpsmottakere.

¹ Vi har tatt bort netto driftsutgifter til tilbud til av personer med rusproblemer, for å gjøre tallene mer målrettede mht. formålet her. Det kan legges til at Randaberg har svært lave utgifter til dette formålet, sammenlignet med de andre kommunene, også når vi korrigerer for utgiftsbehov.

Figuren viser at avviket mellom den prosentvise utgiftsveksten og mottakerveksten er desidert størst i Randaberg. Figuren viser også at utgiftsveksten har vært desidert størst i Randaberg, mens brukerveksten har vært sterkere i andre kommuner, som Gjesdal og Sola. På landsbasis finner vi et lignende misforhold som i Randaberg, men veksten er betydelig mindre langs begge indikatorer.

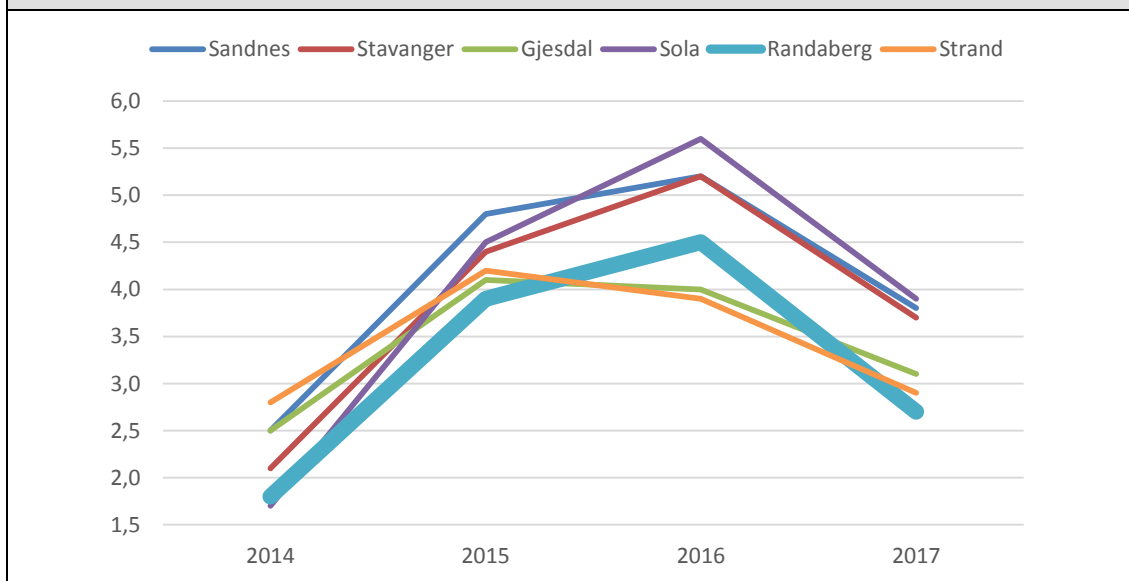
Figur 2 – Forholdet mellom prosentvis vekst i antall mottakere og utgifter til sosialhjelp, i tidsrommet 2013 til 2017²



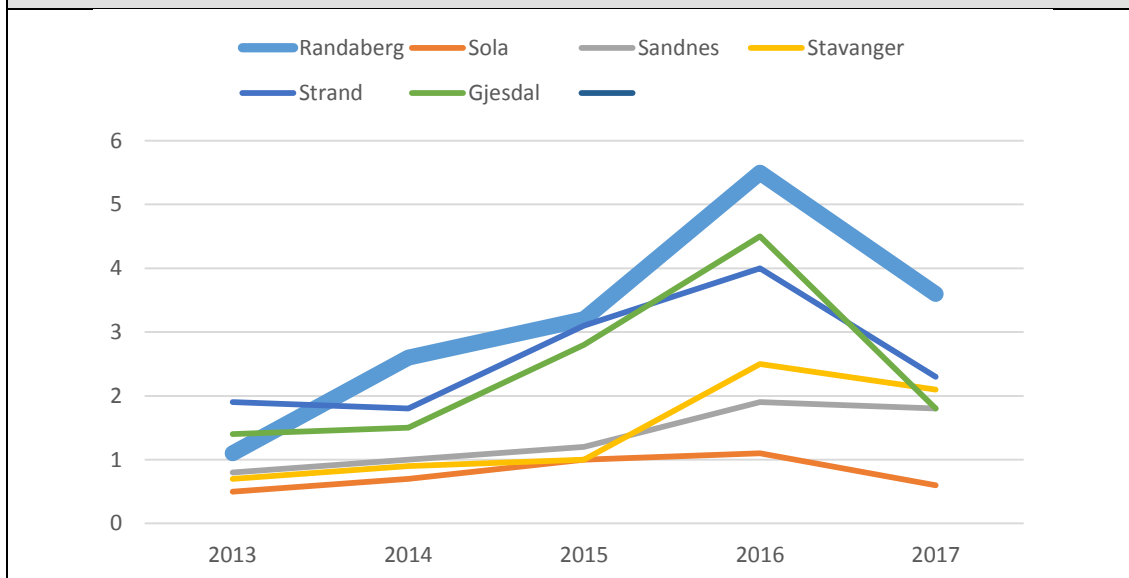
Det er utenfor vårt mandat å gå nærmere inn på hvorfor utviklingen er slik i Randaberg. Men vi ser likevel kort på to faktorer som vil kunne påvirke sosialutgiftene i kommunene; utviklingen i andel arbeidsledige og andel flyktninger som bosettes.

Andelen arbeidsledige er ikke en forklaringsfaktor, snarere tvert om. Randaberg er den av våre sammenligningskommuner som har lavest andel arbeidsledige over tid (3,2 prosent, nest lavest er Gjesdal med 3,5 prosent, og høyest er Sandnes er 4,1 prosent)

² Vi har basert oss på innrapporterte grunnlagstall i KOSTRA, og beregnet den prosentvise veksten i summen av økonomisk sosialhjelp, kommunale sysselsettingstiltak og utgifter til råd, veiledning og forebyggende arbeid. Dette har vi sammenlignet med den prosentvise veksten i antall sosialhjelpsmottakere i samme periode. Sandnes er tatt bort, fordi det kan se ut til at det er en feilrapportering. Utgifter til råd, veiledning og sosialt forebyggende arbeid er negative i 2017, noe som skiller seg kraftig fra de foregående årene. Dersom tallene fra Sandnes er riktige

Figur 3 – Registrert arbeidsledige – prosent av befolkningen - utvikling³

I figuren under viser vi andelen bosette flyktninger, i promille av befolkningen. Vi har laget et gjennomsnitt basert på tall fra 2013 til 2017. Vi ser at Randaberg er den av kommunene som har bosett flest flyktninger over tid, i forhold til folkemengde.

Figur 4 – Bosatte flyktninger – promille av befolkningen, promille, gjennomsnitt av gjennomsnitt for årene 2013-2017, Kilde Imdi⁴

Vi får opplyst fra NAV at det som regel tar 1 til 3 måneder før flyktningene starter på introduksjonsprogram. I ventetiden mottar de økonomisk sosialhjelp.

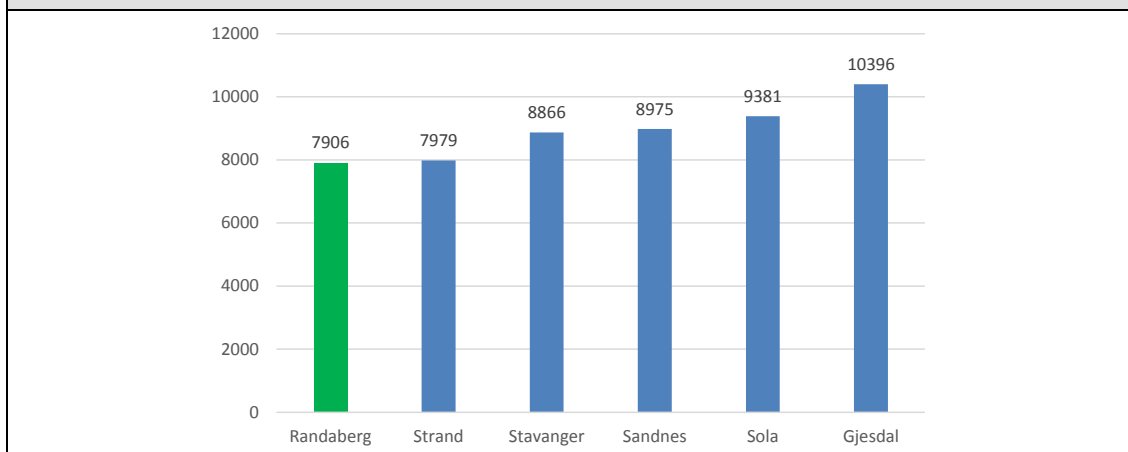
³ Registrerte arbeidsledige (prosent), etter region, kjønn, statistikkvariabel og måned, måletidspunkt november, hvert år
Kilde: Statistikkbanken SSB. Denne indikatoren har ikke tall fra før 2014.

⁴ Det er per 08.05.18 ikke tall for 2017 på denne indikatoren. Derfor har vi beregnet dette selv, basert på foreliggende grunnlagstall fra IMDI.

2.1.1 UTBETALING PER STØNADSMÅNED

Randaberg har imidlertid relativt lave gjennomsnittlige sosialutbetalinger per stønadsmåned, se figur under.

Figur 5 – Gjennomsnittlig utbetaling per stønadsmåned 2017 (KOSTRA)

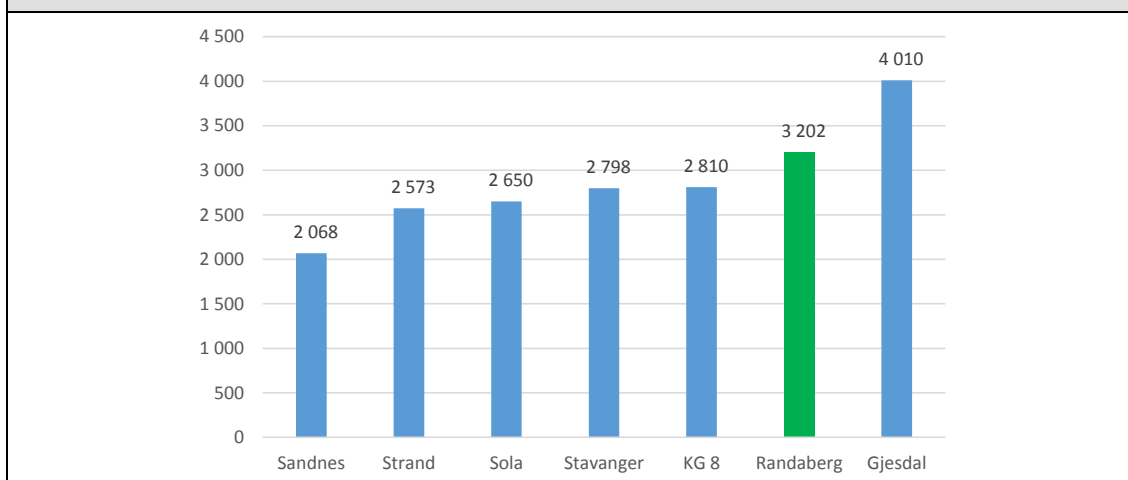


2.1.2 RELATIVT HØYE UTGIFTER TIL SOSIALHJELP

Randaberg har relativt høye utgifter til sosialhjelp, dersom vi sammenligner med andre kommuner. Dette skyldes i første rekke mange sosialhjelpsmottakere (se under), ettersom de månedlige utbetalingene per bruker er lave.

Tallene som presenteres i figuren under er utgifter til sosialhjelp per innbygger, korrigert for utgiftsbehov, dvs. forskjeller demografi, geografi og sosiale forhold. Hensikten med dette er å gjøre tallene mer sammenlignbare.

Figur 6 – Utgifter til sosialhjelp per innbygger, korrigert for utgiftsbehov⁵



⁵ Kilde: Framsikt, som igjen er basert på *Grønt hefte* i stabsbudsjettet. Grønt hefte består av en rekke behovsvariabler (vektning i parentes), som aleneboende 30-66 (34 %), urbanitet (36%), innbyggere mellom 23-66 (21%), flyktninger (15%), uførece (11 %), etc.

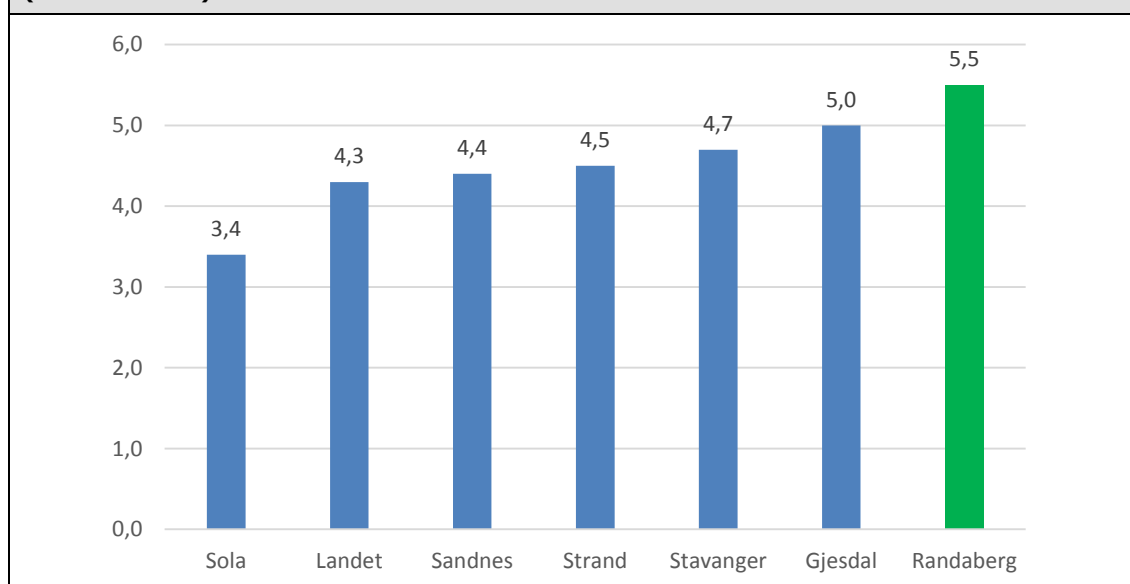
Ut fra disse tallene er det mulig å beregne Randaberg kommunes teoretiske handlingsrom eller innsparingspotensial innenfor sosiale tjenester. Hvis vi sammenligner med snittet for hele kostragruppe 8, er det teoretiske handlingsrommet 3,3 millioner kroner, eller 9 prosent. Dersom vi sammenligner med Sandnes kommune er det teoretiske handlingsrommet 9,5 millioner eller 27 prosent. Men vi er nokså usikre på om de foreløpige tallene fra Sandnes er korrekte. Dersom vi sammenligner med Hole, som er den kommen med laveste utgifter til sosialhjelp korrigert for utgiftsbehov i kommunegruppe 8, er det teoretiske handlingsrommet 10,2 millioner kroner, eller 29 prosent.

Det bør i midlertid presiseres at tallene som presenteres ikke viser konkrete observerte innsparingsmuligheter i Randaberg, men teoretiske innsparingsmuligheter, basert på sammenligning med egen kostragruppe. Tallene sier heller ikke noe om tjenestekvalitet, eller om kvaliteten er vesentlig forskjellig fra kommune til kommune.

2.1.3 MANGE SOSIALHJELPSMOTTAKERE

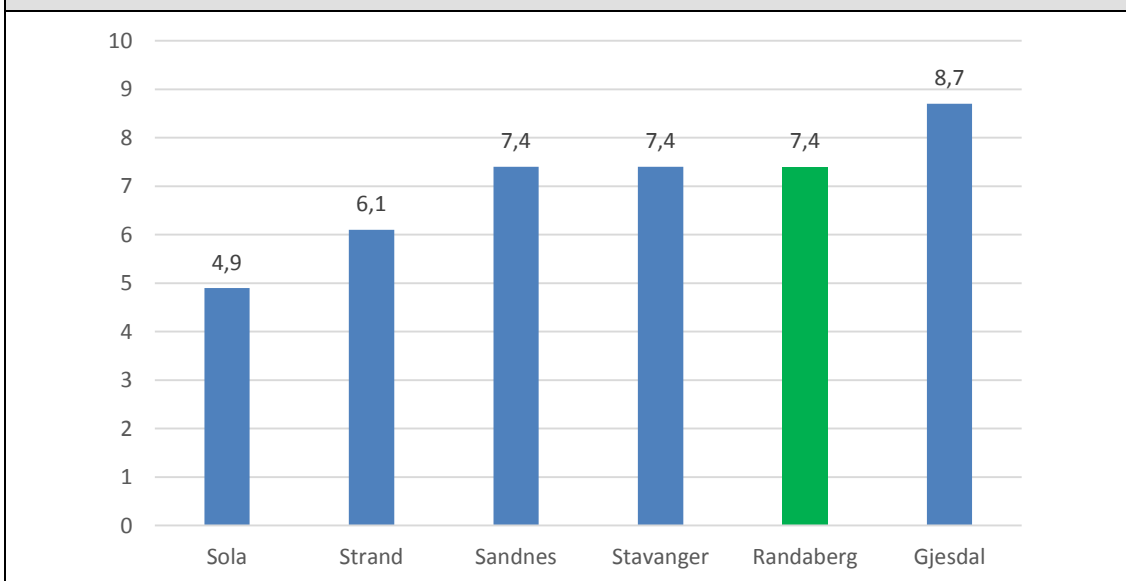
Andelen sosialhjelpsmottakere er høyere i Randaberg enn i nabokommunene, og det er en ørliten vekst fra 2016 til 2017 (0,1 prosent). I figurene under ser vi nærmere på sosialhjelpsmottakere i alderen 20-66 og i alderen 18-24, dvs. yngre sosialhjelpsmottakere. Vi ser at Randaberg har den klart høyest andelen sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggere i alderen 20-66 år.

Figur 7 – Andelen sosialhjelpsmottakere i forhold til innbyggere i alderen 20-66 år (KOSTRA 2017)⁶



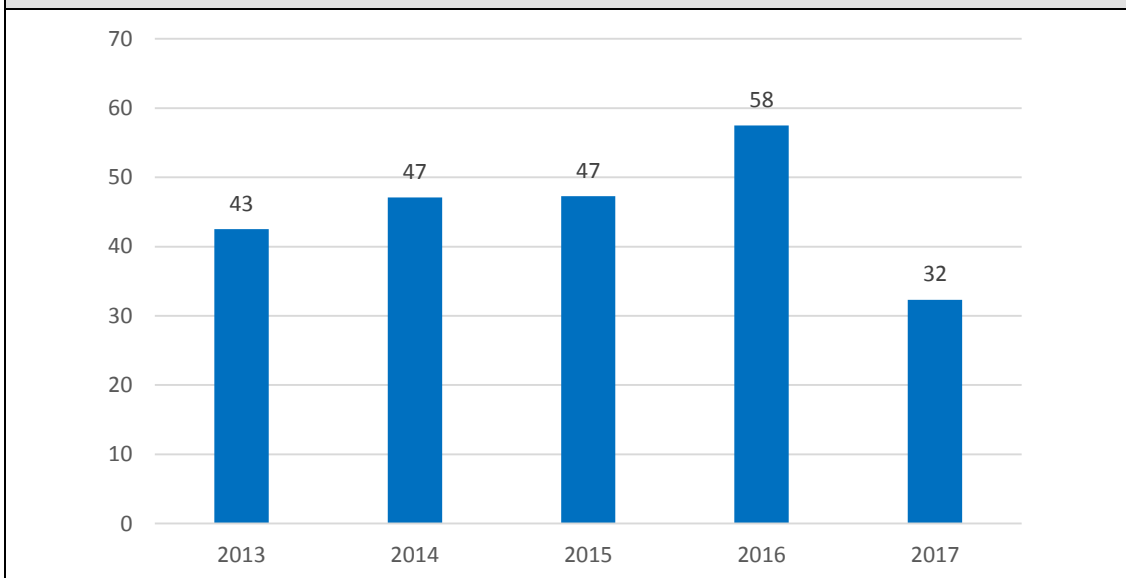
Randaberg har en nokså høy andel unge sosialhjelpsmottakere, men er på nivå med Sandnes og Stavanger. Sola har desidert lavest andel. Når det gjelder utviklingen fra året før er Randaberg den eneste av kommunen som har en liten tilbakegang i antallet unge brukere (0,2 prosent), mens Gjesdal opplever den største økningen (0,6 prosent).

⁶ Foreløpige tall for 2017. Disse er ikke endelig kvalitetssikret, men det er grunn til å tro at de er nokså korrekte, ettersom det er relativt små endringer fra 2016.

Figur 8 – Andel sosialhjelpsmottakere 18-24 år, av innbyggere 18-24 år (KOSTRA, 2017⁷)

2.1.4 MOTTAKERE MED SOSIALHJELP SOM HOVEDINNTEKTSKILDE

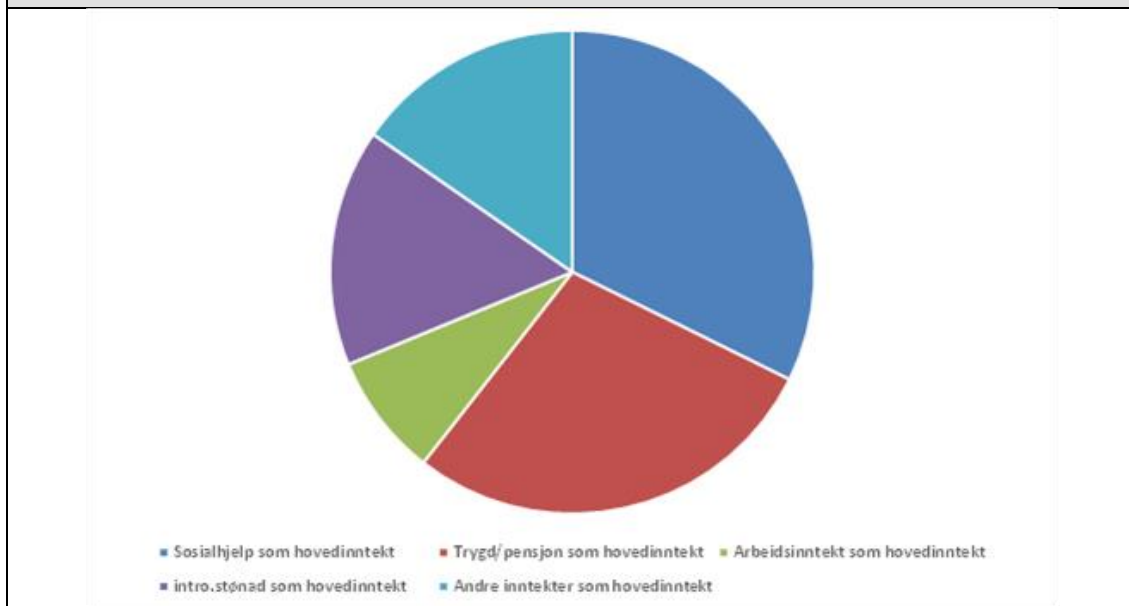
I figuren under ser vi på hvor stor andel brukere i Randaberg som har sosialhjelp som hovedinntektskilde, og hvordan utviklingen har vært de siste årene. Vi ser at det har vært en kraftig nedgang det siste året.

Figur 9 – Andel sosialhjelpsmottakere med sosialhjelp som hovedinntektskilde - utvikling (KOSTRA⁸)

I figuren under kartlegger vi hvilke hovedinntektskilder sosialhjelpsmottakerne i Randaberg kommune hadde i 2017.

⁷ Foreløpige tall for 2017.

⁸ Via Framsikt.

Figur 10 – Sosialhjelpsmottakerenes hovedinntektskilder – fordeling i Randaberg 2017 (KOSTRA)

2.1.5 VURDERING

Randaberg har relativt høye utgifter til sosialhjelp, dersom vi sammenligner med andre kommuner. Dette skyldes i første rekke mange sosialhjelpsmottakere (se under), ettersom de månedlige utbetalingene per bruker er lave.

Utgiftsøkningen i Randaberg er langt større enn økningen i antall mottakere. Sosialhjelpsutgiftene har de siste fem årene økt med 78 prosent i Randaberg. En viktig forklaring på utgiftsveksten er at antallet sosialhjelpsmottakere har økt i denne perioden. Men veksten er betydelig lavere enn veksten i utgifter.

Sammenligninger vi har gjort med andre kommuner viser det store avviket mellom utgiftsvekst og mottakervekst er et særtrekk ved Randaberg. Avviket mellom den prosentvise utgiftsøkningen og økning i antall mottakere er betydelig lavere i flere nabokommuner. Og både i Sola og Strand er mottakerveksten faktisk prosentvis større enn utgiftsveksten.

Det har vært utenfor vårt mandat å gå nærmere inn på *hvorfor* utviklingen er slik i Randaberg. Vi har likevel sett på to variabler som vil kunne bidra til å forklare forskjellene mellom Randaberg og de andre kommunene; andelen arbeidsledige og andelen bosatte flyktninger.

Andelen arbeidsledige ser ikke ut til å være en forklaringsfaktor, snarere tvert imot. Randaberg har en relativt lav andel arbeidsledige over tid. Andelen bosatte flyktninger ser imidlertid ut til være en forklaringsfaktor, ettersom Randaberg har bosatt flest flyktninger av våre sammenligningskommuner, og disse mottar periodevis noe økonomisk

sosialhjelp. Det er likevel vanskelig å si noe sikkert om hvordan dette slår ut, eller i hvilken grad lav arbeidsledighet i kommunen veier bidrar til å veie opp for denne forskjellen.

Derfor **anbefaler vi** kommunen å se nærmere på hvorfor det er så mange sosialhjelpsmottakere i Randaberg og hvorfor utgiftsveksten har vært langt høyere enn brukerveksten. Etter vår vurdering kan kommunen på denne måten finne nøkkelen til de høye sosialhjelpsutgiftene.

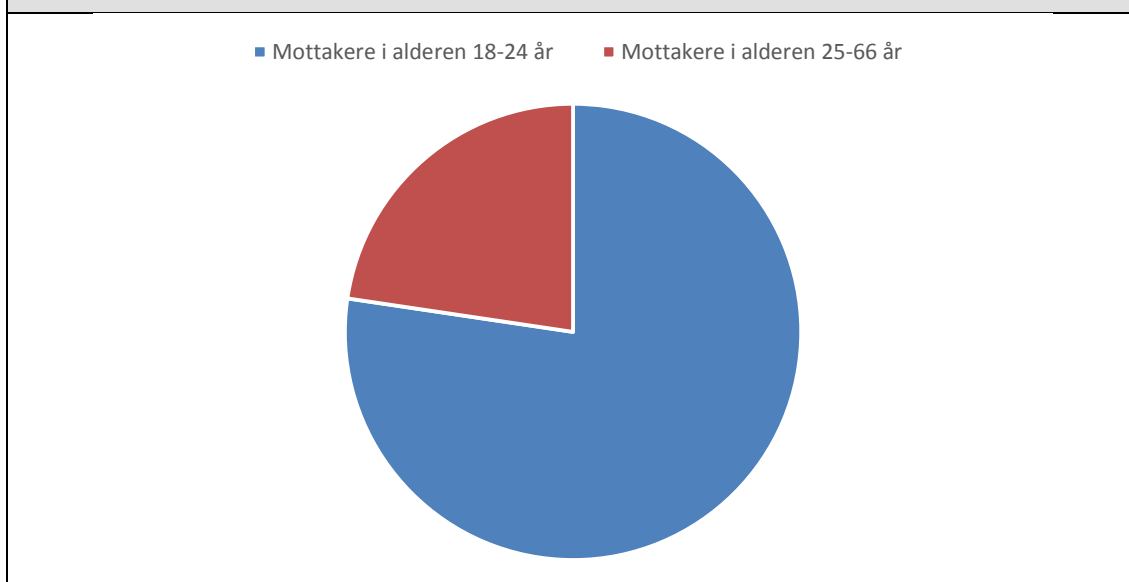
Fra NAV pekes det på at enkelte av brukerne deres kunne hatt utbytte av miljøarbeider-tjenester eller psykiske helsetjenester, som av ulike grunner ikke får dette. Dette fører til at de blir langvarige mottakere av sosiale tjenester, og økte kostnader. Vi har ikke undersøkt dette nøyere, men etter vår vurdering bør kommunen se nærmere på dette i oppfølgingen av denne anbefalingen.

2.2 HVEM ER BRUKERNE?

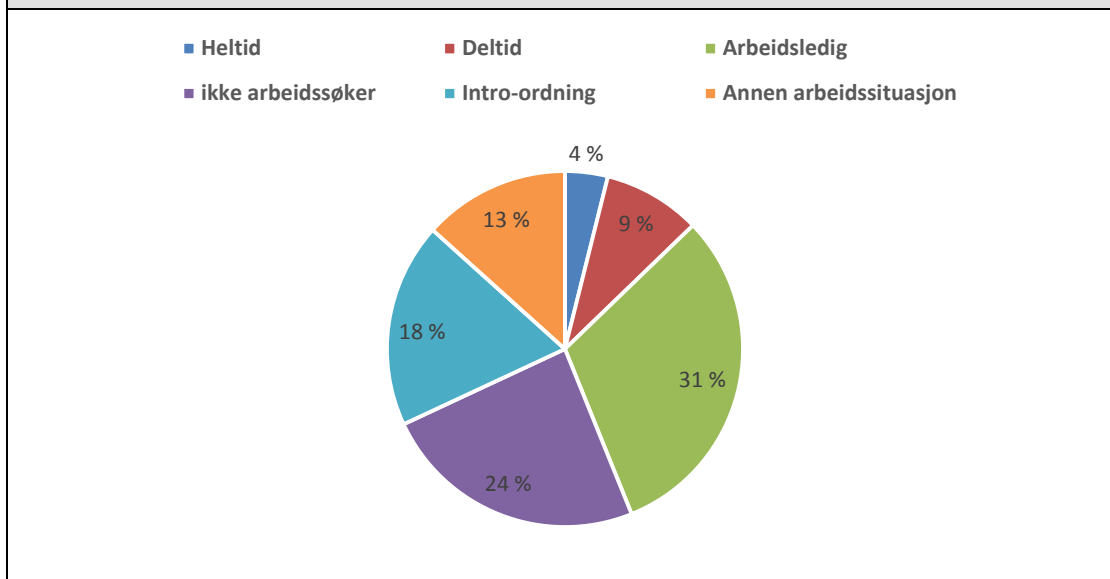
2.2.1 ALDER OG STATUS

I denne delen forsøker vi å kategorisere brukerne, og se nærmere på hvordan brukerprofilen i Randaberg er, sammenlignet med brukerprofilen i andre kommuner. Vi ser for nesten en fjerdedel av brukerne er unge sosialhjelpsmottakere, dvs. mellom 18 og 24 år.

Figur 11 – Aldersfordeling sosialhjelpsmottakere i Randaberg i 2017 (KOSTRA)⁹



⁹ Foreløpige tall, tatt ut i mai 2018.

Figur 12 – Sosialhjelpsmottakerens status/arbeidssituasjon i Randaberg i 2017 (KOSTRA)

Den sterkeste veksten fra 2010 til 2016 finner vi blant sosialhjelpsmottakerne som er arbeidsledige (129 prosent, fra 52 til 112 personer) og med de som har hatt kurs gjennom introduksjonsordningen (139 prosent, fra 28 til 67 personer). Sistnevnte skyldes at Randaberg har bosatt mange flyktninger de siste årene. Antallet som er med i introduksjonsordningen er imidlertid redusert kraftig fra 2016 til 2017 (fra 95 til 67 personer).

I tabellen under sammenligner vi brukergruppen i Randaberg med brukergruppen i nabokommunene. Gjesdal og Strand er ikke med, fordi de mangler tall langs enkelte av indikatorene. En av de mest markante forskjellene er at Randaberg har en langt høyere andel brukere som får kurs gjennom introduksjonsordningen, og forskjellen var større i 2016. Dette gjelder nesten hver femte sosialhjelpsmottaker i Randaberg, mens det utgjør mindre enn ti prosent i de andre kommunene.

Tabell 1 – Sosialhjelpsmottakerens status/arbeidssituasjon - sammenligninger¹⁰

| | Randaberg | Sandnes | Stavanger | Sola |
|------------------------|-----------|---------|-----------|------|
| Heltid | 4 % | 7 % | 6 % | 4 % |
| Deltid | 9 % | 8 % | 8 % | 8 % |
| Arbeidsledig | 31 % | 41 % | 36 % | 40 % |
| ikke arbeidssøker | 24 % | 20 % | 26 % | 23 % |
| Intro-ordning | 18 % | 9 % | 7 % | 8 % |
| Annen arbeidssituasjon | 13 % | 12 % | 13 % | 13 % |
| KVP | 1 % | 3 % | 5 % | 5 % |

Det er videre langt færre i Randaberg som har status som arbeidsledig i Randaberg. Det er også en lavere andel brukere i Randaberg som mottar kvalifiseringsprogram, sammenlignet med de andre kommunene.

¹⁰ Beregninger basert på KOSTRA-tall fra 2017

2.2.2 BRUKERNES BISTANDSBEHOV

Alle som henvender seg til NAV, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov (NAV-lov § 14a).

Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov har rett til å få en arbeidsevnevurdering. Brukeren skal få en skriftlig vurdering av

- a) Sine muligheter for å komme i arbeid
- b) Hva slags arbeid som skal være målet
- c) Behovet for bistand for å komme i arbeid
- d) Om, og eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt
- e) Hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren

Oppfølgingsvedtaket skal synliggjøre de vurderingene som følger av en behovs- eller arbeidsevnevurdering. Oppfølgingsvedtaket kan ha fire alternative utfall¹¹:

- **Standard innsats (tidligere «ordinær bistand»)** tilbys brukere som forventes å nå sitt mål i løpet av relativt kort tid, hovedsakelig gjennom egeninnsats. Brukerne skal gis tilstrekkelig informasjon og veiledning om arbeidsmarkedet, utdanninger og yrker. Aktuelle brukere her kan være:
 - Jobbsøkere med kvalifikasjoner som er etterspurt i arbeidsmarkedet
 - Jobbskiftere
 - Brukere med behov for sosiale tjenester
- **Situasjonsbestemt innsats (tidligere «moderat bistand»)** tilbys brukere som har vansker med å skaffe seg eller beholde arbeid. Vanskene kan ha sammenheng med endringer i arbeidsmarkedet eller en «mismatch» mellom den enkeltes kvalifikasjoner og arbeidslivets krav. Aktuelle brukere kan være:
 - Brukere som ikke har fullført videregående opplæring
 - Brukere med språkproblemer i arbeidslivet
 - Sykemeldte
 - Brukere med behov for økonomisk stønad
- **Spesielt tilpasset innsats (tidligere «nedsatt arbeidsevne»)** tilbys brukere som etter en arbeidsevnevurdering har fått fastslått nedsatt arbeidsevne, samtidig som det legges til grunn at brukeren vil kunne skaffe seg eller beholde arbeid gjennom egenaktivitet, innsats fra NAV eller andre aktører.
- **Varig tilpasset innsats (tidligere «varig nedsatt arbeidsevne»)** tilbys brukere som etter en arbeidsevnevurdering har fått fastslått at arbeidsevnen er varig nedsatt og at brukeren ikke vil kunne skaffe seg eller beholde ordinært arbeid gjennom innsats fra NAV eller andre aktører. Blant disse finner vi noen med og noen uten uførepensjon.

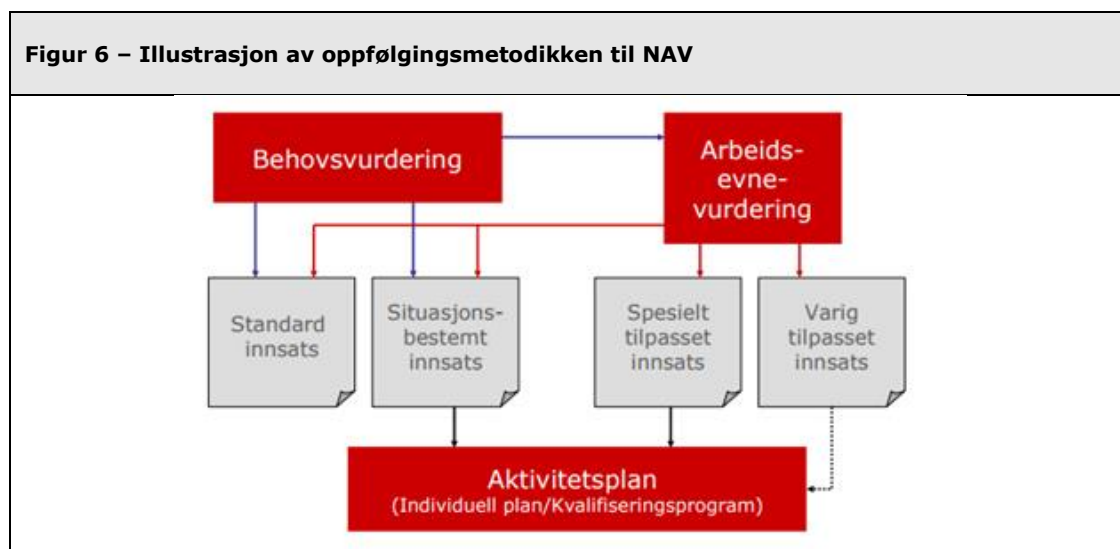
¹¹ Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV, 2010.

Utfallene er styrende for hvilke momenter som skal inngå i oppfølgingsvedtaket og for hvorvidt brukeren har rett til aktivitetsplan som beskriver den videre samhandlingen mer i detalj.

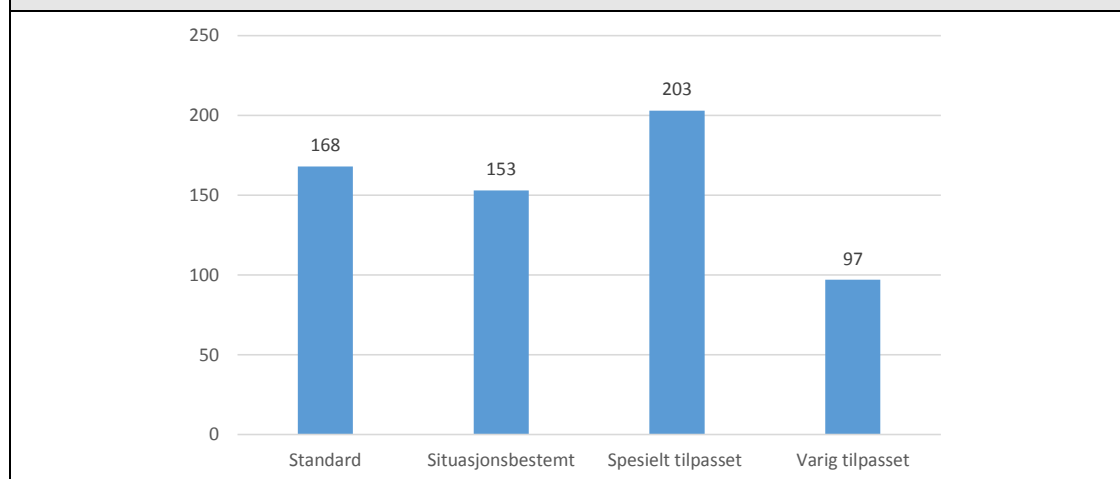
I modellen under beskriver vi hvilke vurderinger som skal ligge til grunn for de ulike utfallene¹²:

| | Standard innsats | Situasjonsbestemt innsats | Spesielt tilpasset innsats | Varig tilpasset innsats |
|--|------------------|---------------------------|----------------------------|-------------------------|
| sine muligheter for å komme i arbeid | × | × | × | × |
| hva slags arbeid som skal være målet | × | × | × | × |
| behovet for bistand for å komme i arbeid | × | × | × | × |
| om, og eventuelt hvor mye, arbeidsevnen er nedsatt | | | × | × |
| hvilken type bistand som kan være aktuell for brukeren | | × | × | × |

I figuren under illustreres forholdet mellom elementene i oppfølgingsmetodikken og de ulike utfallene av oppfølgingsvedtak, og til slutt antall brukere i hver kategori. Det bør presiseres at tallene gjelder alle NAV-brukerne i Randaberg, ikke bare de som mottar sosiale tjenester.



¹² Retningslinjer for oppfølgingsvedtak i NAV, 2010.

Figur 6 – Brukere av NAV Randaberg – fordelt på innsatsbehov (øyeblikksbilde 25.01.18)¹³

2.3 TJENESTEOMRÅDER SOM INNGÅR I NAV-KONTORET I RANDABERG

Kontoret har ansvaret for Arbeids- og velferdsetatens tjenester i Randaberg kommune. NAV Randaberg omfatter følgende tjenester fra statlig side:

2. Informasjon og veiledning til brukerne om alle tjenestene og ytelsene i NAV
3. Brukernes kontaktsted for hele tjenestespekteret i NAV
4. Bistand og pådriver til arbeid og økt deltakelse
5. Rekrutteringsbistand til arbeidsgivere
6. Oppfølging av brukere over tid og koordineringsansvar for ytelser gitt fra andre enheter

Ut over kommunens ansvar for økonomisk stønad etter lov om sosiale tjenester, råd og veiledning og arbeidet med individuelle planer, skal kontoret også dekke følgende tjenester:

- Rusvern
- Økonomisk rådgivning (gjeldsrådgivning)
- Flyktningtjenesten¹⁴
- Tildeling av kommunal bolig

¹³ Mottatt muntlig fra NAV-leder samme dag.

¹⁴ Flyktningtjenesten har ifølge den overgripende samarbeidsavtalen et bredt selvhjelps perspektiv og et bredt arbeidsrettet fokus, og blir også dekket av kontoret.

2.4 ORGANISERING

NAV-kontoret har en kommunal leder, som er med av rådmannens ledergruppe i Randaberg kommune. Dette er nokså uvanlig¹⁵, men gir NAV-kontoret en god kommunal forankring. NAV-kontoret er organisert på følgende måte:



NAV-kontoret kan være organisert ut fra en generalistmodell eller en spesialistmodell¹⁶. De fleste kontorene har en organisering midt i mellom disse, dette gjelder også Randaberg. Selv om tyngdepunktet i Randaberg er på generalistmodellen, dvs. at alle gjør alt og at man ikke har en deling mellom statlige og kommunale oppgaver, er det likevel en viss spesialisering. Dette illustreres under¹⁷:

- **Jobb- og veiledningssenteret** inneholder NAV-kontorets frontteam, som tar i mot henvendelser fra brukerne. I tillegg har enheten ansvaret for sykefraværsoppfølgingen, oppfølging og veiledning av arbeidssøkere og sosialhjelpsmottakere. Jobb- og veiledningssenteret har også et eget ungdomsteam, som har et særskilt ansvar rettet mot yngre. Alle som henvender seg til NAV, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov (NAV-lov §14a). Det er jobb- og veiledningssenteret som gjør denne kartleggingen. Dersom det viser seg at brukerne har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har de rett til en arbeidsevnevurdering. Dersom det er behov for en slik vurdering, blir brukerne overført til jobb- og avklaringsteamet.
- **Jobb og avklaringsenheten** har ansvaret for kvalifiseringsprogram¹⁸, arbeidsavklaringspenger og økonomisk sosialhjelp.

¹⁵ Basert på erfaringer vi har fra flere andre kommuner.

¹⁶ Den såkalte generalistmodellen tar utgangspunkt i idealet om at brukeren skal kunne forholde seg til én saksbehandler, uansett hvilke tjenester eller stønader vedkommende har behov for. I sin mest ekstreme form betyr det at alle ansatte må kunne alt.

¹⁷ Per i dag finnes det ingen beskrivelser av oppgavene til den enkelte avdeling, men beskrivelsen er basert på tilbakemeldinger i intervjuer.

¹⁸ Kvalifiseringsprogrammet er for de som ønsker å komme i arbeid, men som trenger ekstra oppfølging for å klare det: <https://www.nav.no/no/Person/Flere+tema/Sosiale+tjenester/Kvalifiseringsprogrammet>

- **Jobb- og introduksjonsteam** er den nyeste avdelingen på NAV-kontoret, og ble opprettet i 2016, i kjølvannet av flyktningkrisen, høsten 2015. Avdelingen teller i dag ti årsverk, men man er i ferd med å bygge den ned, pga. av færre flyktninger.

Beskrevne utfordringer som man jobber med:

- En bedre differensiering av tidsbruken i forbindelse med kartleggingen av brukerne, etter brukernes behov. De ansatte prøver å gjøre dette i større grad, slik at mest tid frigjøres til de med størst behov for oppfølging. Eksempel: Hvis en bruker har brutt videregående opplæring, har rusproblemer, manglende arbeidsfaring og ikke et sted å bo, er det en krevende jobb å få vedkommende i en meningsfull aktivitet, og mye skal på plass. I slike tilfeller er det viktig å bruke mye ressurser for å få til ønsket utvikling. Motsatt er det flere som har god kompetanse og bred arbeidsfaring og ordnede boforhold. Disse vil kunne klare seg godt uten særlig tett oppfølging og hjelp fra NAV.

Det pekes på at det er spesielt viktig å foreta en grundig kartlegging av brukernes bistandsbehov. Dette er faglig krevende, og en selverkjennelser at man gjerne i for stor grad velger å få dem ut i jobb eller tiltak kjapt. Dette bidrar til en rask symptomlindring, men behandler ikke de grunnleggende årsakene til brukernes utfordringer. Derfor kommer gjerne brukeren tilbake igjen til sosialkontoret.

Det blir også pekt på at det noen ganger tar for lang tid før man får kartlagt hva som er problemet for den enkelte bruker. Vi får opplyst at dette kan ta noen måneder og det har også skjedd at det har gått et år eller to. Det understrekes samtidig at dette noen ganger er helt naturlig, ettersom brukeren kartlegges gjennom prøving og feiling i ulike tiltak, praksisplasser osv.

Ungdomsteamet har ansvar for brukere mellom 17-25 år. Av og til har ungdomsteamet brukere ned i 17 årsalderen¹⁹. Teamet har ansvaret for alle unge voksne i denne aldersgruppen, uansett bistandsbehov, helt fra vanlige arbeidssøkere til brukere som er veldig syke, som har liten eller ingen arbeidsevne, og som går mot uføretrygd.

Ungdomsteamet består av tre årsverk og har nylig knyttet til seg en 20 prosents ressurs fra jobb og introduksjonsteamet. Vedkommende skal jobbe spesielt med oppfølging av enslige mindreårige flyktninger som er blitt voksne.

NAV Randaberg har nylig ansatt en person som er utdannet psykiatrisk sykepleier som jobber med arbeidsrettet oppfølging av «tunge» brukere, dvs. brukere som har mange utfordringer og som det er krevende å få kontakt med. Vedkommende er ikke ansatt i ungdomsteamet, men jobber på tvers i organisasjonen, og bistår også ungdomsteamet med kandidater innenfor deres målgruppe.

¹⁹ Dette er gjerne ungdommer som har droppet ut av videregående, som ikke kan bo hjemme, og som har behov for oppfølging fra NAV.

Ungdomsteamet har den siste perioden hatt mellom 130-150 brukere, dvs. mellom 40 og 50 brukere per veileder. Vi får opplyst at brukergruppen har endret seg det siste halvåret. Før var det en klar overvekt av de som ikke fikk seg jobb/hadde mistet jobben, mens nå er det flere «tyngre» brukere i brukermassen.

De nasjonale erfaringene så langt er at de NAV-kontorene som har etablert ungdomsteam er mer fornøyde med den kvaliteten de leverer på oppfølgingsarbeidet sitt og på samarbeidet med andre tjenesteområder enn de som ikke har ungdomsteam (Strand, Bråthen & Grønningsæter, 2015)²⁰.

2.5 MÅL, STYRING OG RAPPORTERING

NAV-Randaberg har en virksomhetsplan, som kontoret styres etter. Hovedmålene er:

- Et velfungerende arbeidsmarked med høy sysselsetting, lav ledighet og et inkluderende arbeidsliv
- Sikre økonomisk trygghet
- Et sterkere sosialt sikkerhetsnett
- En brukerorientert, effektiv og helhetlig arbeids- og velferdsforvaltning

NAV-kontorets prioriteringer i virksomhetsplanen for 2017 er:

Dette er NAVs prioriteringer



Resultatindikatorer for 2017 er følgende:

²⁰ I Kunnskapsoppsummering – NAV-kontoret og den kommunale barneverntjenestens oppfølging av unge med barnevernserfaring og KS-artikkel: <http://www.ks.no/fagomrader/utdanning-og-oppvekst/barnevern/tjenester-til-ungdom-mellom-barneverntjenesten-og-nav/organisering/internt/>

| Indikatorer 2017 | Resultatkrav |
|--|---|
| Andel arbeidssøkere med overgang til arbeid skal øke | 60% |
| Andel personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid skal øke (felles indikator for ALS og NAV-kontor) | 40% |
| Antall formidlinger skal øke | 200 i snitt pr mnd (Rogaland) 3 i snitt pr mnd i den grønne landsbyen |
| Andel med gradert sykmelding ved passering 12 uker skal øke | 40% (vurderes som felles indikator for ALS og NAV-kontor) |
| Andel gjennomførte dialogmøte 2 innen 26 uke | 80 prosent |
| Andel virksomheter som har fått arbeidsmarkedsbistand fra NAV | 23% (vurderes som felles indikator for ALS og NAV-kontor) |
| Andel arbeidssøkere / brukere med nedsatt arbeidsevne under 30 år med arbeidsrettet oppfølging siste 3 måneder | 85 % |
| andel arbeidssøkere/brukere med nedsatt arbeidsevne med oppfølging siste 3 mnd. | 80% (Gjelder samme målkrav for begge grupper. Følges opp ved hjelp av tilleggsstatistikk) |
| Andel brukere med oppfølging siste 3 mnd med mindre enn 26 uker igjen av DP perioden | 90% |
| Jobbmatch | 35% |
| Kontakt bruker innen frist | 85% |
| Etatens sykefravær samlet | skal ikke overstige 6,3% Randaberg setter sitt sykefraværsmål basert på lokal situasjon. |
| HKI- undersøkelsen. Energiscore på | 25 |

NAVs mål for 2017 er følgende:

- Bosette 36 flyktninger innen 31.12.17
- Gjennomføre bo veiledninger for alle flyktninger og 4 felleskurs i løpet av 2017.
- 80 % av flyktninger som avslutter introduksjonsprogram i 2017 skal avsluttes til jobb, eller ordinær utdanning i kombinasjon med jobb og tiltak
- Skaffe minst 6 rekrutteringsavtaler i løpet av 2017
- Avholde flere gruppeaktiviteter i 2017 enn vi gjorde i 2016
- Gjennomfører dugnadsjobbing minst en gang hver uke i 2017- minimum 80% av arbeidssøkere skal få oppfølging minimum hver 3 mnd.
- 80 % av D2 avholdes innen fristen hver mnd. hele året
- **85 % av brukere med nedsatt arbeidsevne under 30 år skal få oppfølging minst hver 3 mnd.**
- 80 % av brukere med nedsatt arbeidsevne skal få oppfølging minst hver 3 mnd.
- 20 % økning i antall samtalereferat på telefon i 2017 (1806 referat i 2016 mål er 2080 i 2017)
- Innen 30.12.17 skal 75 % av §17 vedtak tidfestes
- Etikk skal være et tema på minst 6 kontormøter i løpet av 2017
- MBA skal jobbe systematisk og bruker HMS årshjul til å holde fokus på helse, miljø og sikkerhet
- 15 deltakere i kvalifiseringsprogram innen 31.12.2017

NAV rapporterer i form av årsmelding, årsregnskap og tertialrapportering. Det rapporteres også månedlig på resultatindikatorerne (se illustrasjon under) på en rekke indikatorer.

2.5.1 RESULTATER

Som vi ser under, er det ikke kommunale styringsindikatorer i NAV-kontorets styringskort, men vi får opplyst at sosiale tjenester i Gjesdal har dette.

Det er også kun ett mål som er rettet direkte mot unge brukere, men dette er en prosess- og ikke sluttresultatindikator (Hyppigheten i oppfølgingen andelen med nedsatt arbeidsevne under tretti).

| Kategori/indikator | | | Siste periode | | | | Hittil i år | | |
|--------------------|--|-----------|---------------|--------|----------------|-------|--------------|--------|--------|
| ID | Navn | Prioritet | Virkelig | Mål | Forrige måling | Trend | Snitt/Sum | Mål | Status |
| B.10 | Andel ordinære arbeidssøkere med oppfølging siste tre mnd | Middels | 92 % | 80 % | 96 % | ↓ | 91 % | 80 % | ● |
| B.11 | Andel personer med nedsatt arbeidsevne med oppfølging siste 3 mnd | Middels | 81 % | 80 % | 78 % | ↑ | 79 % | 80 % | ● |
| B.12 | Andel arbeidssøkere / brukere med nedsatt arbeidsevne med oppfølging siste 3 mnd. | Middels | 86 % | 80 % | 86 % | ↓ | 85 % | 80 % | ● |
| B.13 | Andel arbeidssøkere / brukere med nedsatt arbeidsevne under 30 år med oppfølging siste 3 mnd | Middels | 92 % | 85 % | 89 % | ↑ | 88 % | 85 % | ● |
| B.14 | Andel graderte på 12 ukers tidspunkt | Middels | 53 % | 40 % | 38 % | ↑ | 40 % | 40 % | ● |
| B.15 | Andel arbeidssøkere med overgang til arbeid | Middels | 75 % | 60 % | 71 % | ↑ | 70 % | 60 % | ● |
| B.16 | Andel personer med nedsatt arbeidsevne med overgang til arbeid | Middels | 38 % | 40 % | 67 % | ↓ | 49 % | 40 % | ● |
| B.22 | Andel virksomheter som har fått arbeidsmarkedsbistand fra NAV | Middels | 12,6 % | 23,0 % | 18,4 % | ↓ | 12,2 % | 23,0 % | ● |
| B.23 | Antall formidlinger | Middels | 14,0 | 3,0 | 1,0 | ↓ | 4,1 | 2,8 | ● |
| B.40 | Andel "Kontakt bruker" behandlet innen fristen | Middels | 88 % | 85 % | 87 % | ↑ | 86 % | 85 % | ● |
| B.50 | Andel gjennomførte dialogmøte 2 innen 26 uker (kun sykmeldte uten fritak) | Middels | 100 % | 80 % | 90 % | ↑ | 92 % | 80 % | ● |
| B.53 | Andel arbeidssøkere med jobbmatch | Middels | 8 % | 35 % | 9 % | ↓ | 15 % | 35 % | ● |
| B.60 | Andel personer med mindre enn 26 uker igjen av dagpengeperiode, som får utvidet oppfølging | Middels | 75 % | 90 % | 85 % | ↓ | 86 % | 90 % | ● |
| B.73 | Antall nye tilretteleggingsgarantier i løpet av måned. | Middels | Ingen måling | ##/T | Ingen måling | ■ | Ingen måling | ##/T | ● |
| B.86 | Antall fullførte kontakter med arbeidsgivere | Middels | 26 | 45 | 38 | ■ | 25 | 45 | ● |

2.5.2 VURDERING

NAV-kontoret styres etter en rekke mål og indikatorer, og det er gjennomgående god måloppnåelse. Vi savner imidlertid kommunale mål (andel med økonomisk sosialhjelp, andel unge med økonomisk sosialhjelp), og kanskje spesielt tiltaksindikatorer. En av prioriteringene i virksomhetsplanen er målrettede tiltak og i både årsmeldinger og handlingsplanen mot fattigdom betones tett og målrettet oppfølging av ungdom som står utenfor skole og arbeidsliv. Til tross for dette er det få tiltaksrettede mål, og ingen mål rettet mot unge brukere eller brukere som står utenfor skole eller arbeidsliv. NAV-leder erkjenner at man ikke har vært gode nok til å få inn kommunale mål og indikatorer, og håper å få inn dette i løpet av 2018. Han peker også på at enheten bør sette tiltaksrettede mål, samt mål rettet mot unge brukere, eller brukere utenfor skole eller arbeidsliv.

Samtidig peker NAV-leder på at enheten oppnådde mange av sine mål, nettopp fordi det ble satt en klar grense mht. hvor mange mål/indikatorer enheten skulle nå.

Etter vår vurdering er dette et viktig poeng. Dersom det etableres stadig flere mål eller styringsindikatorer, kan det bli vanskeligere å styre etter, og vanskeligere å få til en god måloppnåelse. Det er alltid en avregning mht. hvor mange indikatorer man skal følge opp. Derfor vil det kunne være naturlig å velge bort noen indikatorer i 2018, dersom man skal prioritere nye kommuneindikatorer/tiltaksindikatorer.

2.6 EKSISTERENDE TILTAK

En av NAV Randabergs prioriteringer i virksomhetsplanen for 2017 er, som nevnt, målrettede tiltak.

Et viktig virkemiddel for redusere omfanget av sosialhjelp blant ungdom er innføring av aktivitetsplikt som kriterium for sosialhjelp.

Etter en endring av lov om sosiale tjenester fra 01.01.17 har kommunene nå en plikt å tilby en aktivitet for personer under 30 år som søker sosialhjelp. I paragraf 20 a heter det at «*det skal stilles vilkår om aktivitet for tildeling av økonomisk stønad til personer under 30 år, med mindre tungtveiende grunner taler imot det*».

Tolkningen mht. når aktivitetsplikten inntreffer og innholdet i den, varierer. I en forskningsartikkel fra 2016 finner man at Fredrikstad og Drammen krever fulltids oppmøte hver ukedag, med praktiske arbeidsoppgaver, samt at tiltakene skal ha «... *avskrekkende effekt*» for å hindre uberettigede søknader om sosialhjelp og å hindre trygdemisbruk (data fra perioden 2012-2014). I Sandnes og Fjell kommune søker de å hjelpe unge ut i jobb gjennom pliktig oppmøte på kurs.

Når trer aktivitetsplikten inn? Stavanger kommune har også et lignende tiltak knyttet til aktivitetsplikten, kalt jobbverksted. Målgruppen er sosialhjelpssøkere i aldersgruppen 18 - 30 år. Ifølge rutinen gjelder aktivitetsplikten for de aller fleste brukerne første dag etter søknad, dvs. at det skal stilles vilkår om å møte på Jobbverksted neste dag. I praksis går det gjerne opp mot en uke før aktivitetsplikten faktisk inntreffer. Sosialhjelp skal som hovedregel ikke utbetales før fremmøte, men dersom den unge er i en akutt situasjon kan det ytes nødhjelp. Det skal imidlertid alltid gjøres en individuell vurdering, og eventuelle unntak fra aktivitetsplikten skal begrunnes i vedtak.

I Randaberg stilles det vilkår om aktivitetsplikt (UKA/Jobbmuligheten, arbeidstrening eller annet) senest åtte uker etter søknad²¹.

Kommunale tiltak:

²¹ Opplyst i intervjuer.

- UKA (Ung kompetent arbeidssøker). Fra 2018: Jobbmuligheten
- Kommunale arbeidstreningsplasser
- Glidelåsen

Prosjekter (ferdige desember 2016)

- Unge i arbeid
- Utvikling og implementering av Handlingsplan mot barnefattigdom

UKA. I likhet med Sandnes, har Randaberg kommune tilbudt tiltaket UKA- som står for Ung Kompetent Arbeidssøker. Dette har vært et lavterskeltilbud for brukere som ønsker veiledning mht. jobbsøking, CV-skriving og stillingsannonser og som er motivert til å komme ut i arbeid eller annen aktivitet. Fra første januar 2017 ble dette et tilbud for brukere mellom 18-35 år, som er motivert for arbeid og arbeidssøking. I Sandnes gjelder tilbudet for brukere mellom 18 og 30.

Intensitet/omfang. I Randaberg varte UKA-kurset to timer hver uke. I Sandnes møter brukerne fire dager i uken, tre timer hver dag (jf. forvaltningsrevisjon fra i fjor). Men her er det store variasjoner mellom kommunene. Den nevnte forskningsartikkelen viste at tiltakene i Drammen og Fredrikstad var fra 8-15 og varte fem dager i uken, mens tiltakene i Fjell kommune varte fra 9-12, dem dager i uken.

Tiltaket har nå endret navn til **Jobbmuligheten**, og innholdet er også endret noe. Erfaringen med UKA var at det var liten effekt i forhold til ressursbruk. I utgangspunktet var det satt av 25 UKA-plasser, men det var for få som møtte opp. Det var stort sett de samme brukerne over tid, og NAV brukte relativt mye ressurser på dette²². Sist gang man avholdt et slikt kurs var sommeren 2017. Med det nye opplegget fra 2018 (Jobbmuligheten) legges det opp til felles undervisning halvannen time i uke, med tema som aktivitetsplan, CV, jobbsøknad, intervjuteknikk. I tillegg er det mulig å snakke med veilederne etterpå, og få veiledning og hjelp til disse tingene.

Vi får opplyst fra NAV at Jobbmuligheten har hatt et stabilt høyt oppmøte over tid.

NAV vurderer nå å tilby Jobbmuligheten i kombinasjon med kommunal arbeidstrening, der man ser for seg å samle brukerne regelmessig. Hensikten med dette er å få brukerne til å reflektere mer over hvilken erfaring de har fått i kommunen, slik at de kan samle kompetanse til å få seg en relevant jobb.

Brukertilbakemeldinger. Ikke alle brukerne vi har intervjuet har deltatt på tiltaket UKA, men brukertilbakemeldingene våre kan tyde på at de har opplevd tiltaket ulikt. En sa det slik: «Det fungerte så som så. Jeg kunne gjort dette hjemme, nesten. Men det var en fordel at de hadde med jobber som ikke var lagt ut på nett. Jeg følte UKA var litt bortkastet. Men folka som er der er bra».

²² Opplyst i intervjuer.

En annen formulerte seg slik: «*Tiden i UKA var en veldig fin og kjekk tid. Her var det både veiledere som kan hjelpe, og andre i samme situasjon. Det var et kjempeflott tiltak.*» Han hevder at tiden i UKA bidro til å øke initiativet, og at han fant engasjement til å intensivere jobbsøkingen. Han forteller videre at han i perioden ble ringt opp av saksbehandler som spurte hvordan det gikk, noe han opplevde som positivt.

2.6.1 KOMMUNALE ARBEIDSTRENINGSPLASSE

Vi får opplyst at **Randberg i dag har satt av 42 kommunale arbeidstreningsplasser**, og at antallet økte kraftig for et par år siden.²³ Grunnen til denne satsingen er følgende:

- *Det vi vet fungerer er tiltak som er tett på arbeidslivet, for eksempel i ordinære bedrifter. Utfordringen ligger i å rekruttere arbeidsgivere. Dette ønsker vi å gjøre noe med,*
- *Det er NAV som har ansvar for å sikre aktivitet for sine brukere, men er avhengig av samarbeid med private og det offentlige for å få dette til²⁴.*
- Varierende hvor mange timer arbeidsdag.

Per 25.01.18 får vi opplyst at det er under 10 brukere som har en kommunal arbeidstreningsplass. Disse er fordelt på områdene helse og oppvekst, skole og personal. Vi får opplyst at hovedårsaken til dette er at brukerne har fått arbeidstreningsplasser andre steder, og at de kommunale plassene fungerer som en buffer når man ikke klarer å skaffe plass andre steder.

Men fra flere ved NAV-kontoret pekes det på at det tidvis kan være vanskelig å skaffe til veie kommunale arbeidstreningsplasser, og at de får beskjed om at virksomhetene ikke har kapasitet til å ta i mot, og at dette også er en medvirkende årsak til det lave antallet. Det blir pekt på at satsingen på kommunale arbeidsplasser er godt forankret i rådmannens lederteam, men at dette kan tyde på at det ikke er godt nok forankret hos den enkelte enhetsleder. Samtidig ser man at det kan være arbeidskrevende for virksomhetene å ta inn en praksiskandidat, spesielt hvis de også har en lærling å følge opp, i tillegg.

2.6.2 PROSJEKT: UNGE I ARBEID OG UTVIKLING OG IMPLEMENTERING AV HANDLINGSPLAN MOT BARNEFATTIGDOM

Kommunen arbeider også med to øvrige tiltak/prosjekter som er rettet mot unge brukere: 1) Unge i arbeid og 2) Utvikling og implementering av Handlingsplan mot barnefattigdom²⁵.

²³ Våren 2016 ble antallet fordoblet fra 25 til 50, mens antallet per 25.01.18 er 42 plasser.

²⁴ Nettartikkel i ansattportalen den 06.03.16, *Arbeidstrening*, forfatter Ove Tennfjord.

²⁵ Fra årsmelding 2015, side 118.

Kommunen har som en oppfølging av disse punktene utarbeidet handlingsplan mot barnefattigdom og etablert et eget ungdomsteam i NAV, som også er stryket det siste året.

Et av fem tiltak i handlingsplan mot fattigdom er å tilby tett og målrettet oppfølging til ungdom som står utenfor skole og arbeidsliv.

Bakgrunnen for dette er at NAV erfarer at flere brukere under 25 år, som ikke er i opplæring eller jobb, trenger tettere oppfølging enn de får i dag. *De møter så store utfordringer i utdannelses- og yrkesforløpet at de underveis gir opp. Målgruppen er blant annet ungdom som velger bort videregående utdanning, eller avslutter denne før den er fullført. Disse ungdommene vil ofte stå langt fra arbeidslivet, og trenger støtte for å finne sin plass i yrkeslivet*²⁶.

Denne brukergruppen trenger en langt tettere oppfølging enn det NAV tradisjonelt har tilbudt. Denne satsingen har resultert i at NAV i fjor sommer ansatte en psykiatrisk sykepleier som har ansvaret for å følge opp «tunge» brukere, dvs. brukere som har mange utfordringer, som det er krevende å få kontakt med, og som krever spesielt tett oppfølging.

2.6.3 GLIDELÅSEN

Glidelåsen er et pilotprosjekt mellom Randaberg kommune og Rogaland fylkeskommune.

Det overordnede målet med prosjektet er at elevene som deltar skal fullføre og bestå videregående opplæring. Samtidig skal systemet fortløpende vurderes i hvilken grad de hemmer eller fremmer elevens muligheter til å fullføre og bestå videregående opplæring. Prosjektperioden er 3-5 år²⁷. Inntak er over 3 år, elevene følges opp inntil 5 år. Derfor prosjektperioden er 3-5 år

Prosjektet har som utgangspunkt at mange ungdommer slutter i videregående av årsaker som kommunen kunne forutse²⁸. I et møte i utvidet skoleeierform høsten 2014 ble det sagt at 50 prosent av de som slutter gjør det fordi de sliter i fag, den resterende halvdel slutter på grunn av levekårsutfordringer²⁹.

Elever som grunnskolen vurderer til å kunne få vansker med gjennomføring av videregående skole, pga. levekårsutfordringer kan bli tatt inn i prosjektet og få oppfølging gjennom overgang og videre i hele skoleløpet (Overgang fra grunnskole til videregående skole, Rogaland Revisjon IKS, 2017).

²⁶ Fra årsmelding 2015, side 118.

²⁷Powerpointpresentasjon fra rådgiver skole i Randaberg kommune, 25.01.2018.

²⁸ Samme kilde.

²⁹ Dette var basert på tall fra fylkeskommunen (Kilde: Powerpointpresentasjon på konferansen «Mot til å se - evne til å handle» 25.01.18

For hver elev etableres det en såkalt «heiagjeng», som skal fungere som en støtte for eleven over i videregående skole. Dette er som regel voksenpersoner elevene har en spesiell relasjon til. Oppgavene til heiagjengen er blant annet å motivere, formidle og være et kontaktledd fra/til eleven. De deltar også på overgangsmøter og andre møter etter behov og ivaretar elevers ulike behov for kontakt og oppfølging/veiledning. Og de får også kontaktskjema, oppfølgingsplan og referat fra møter. Om våren Vg1 er det vanlig at heiagjengen endres, dvs. at kontaktlærer fra ungdomsskolen byttes med kontaktlærer på vg1.

I figuren under viser vi antall elever som har vært tatt inn i glidelåsprosjektet.

| Figur 13 – Antall elever fra Randaberg i Glidelåsprosjektet³⁰ | | | |
|---|---------------|---------------|---------------|
| Inntaksår | Gutter | Jenter | Totalt |
| Inntak 2015 | 7 | 5* | 12 |
| Inntak 2016 | 8 | 3 | 11 |
| Inntak 2017 | 7 | 4 | 11 |
| Totalt pr. aug.17 | 22 | 12 | 34 |

Vi får opplyst at det kommer til å bli tatt inn åtte nye elever i 2018, og at Glidelåsen for Randabergs del går over fra en pilotprosjektperiode til en ordinær driftsperiode. Det er ennå for tidlig å si noe om resultater, ettersom resultatene vil først begynne å vise seg etter tre til fem år (2018-2020).

NAV Randaberg har hatt en direkte rolle i prosjektet, fra starten av. NAV har deltatt aktiv i styringsgruppen og prosjektgruppen fra oppstart.

Enheten har dessuten bistått enkelte av deltakerne med økonomisk bistand, for eksempel innkjøp av utstyr til skolegang for elever i familier med dårlig råd (dvs. skape bedre rammebetingelser for at elevene skulle lykkes).

2.6.4 OPPSUMMERING: RESULTATER AV TILTAK

Det er ennå for tidlig å si noe om resultater av Glidelåsen, ettersom resultatene først vil begynne å vise seg i 2018-2020). Som nevnt har heller ikke kommunen noen andre tiltaksrettede mål eller resultater å vise til. Vi har imidlertid tall for de som gikk ut av UKA høsten 2016. Det viser seg at 81 prosent (22 av 27) av disse kom ut i aktivitet etter endt kurs. Ni av disse (33 prosent) gikk over i arbeidstrening, mens syv av disse fikk jobb (26 prosent), hvorav fire fikk fast jobb (15 prosent).

³⁰ Powerpointpresentasjon fra rådgiver skole i Randaberg kommune, 25.01.2018.

Aktivitetsplikt. I Stavanger er det aktivitetsplikt senest en uke etter søknad. I Randaberg stilles det vilkår om aktivitetsplikt senest åtte uker etter søknad.

Vi anbefaler kommunen å skjerpe aktivitetsplikten, slik at den inntreffer raskere enn det den gjør i dag.

2.7 BRUKERTILBAKEMELDINGER

Vi har intervjuet til sammen åtte personer (syv menn og en kvinne) som har eller som har hatt oppfølging fra NAV i den siste tiden (se mer om utvalg i metodedel). Disse er i ulike livssituasjoner, men de fleste av disse er i arbeidstrening. Enkelte kombinerer deltidsjobb med VGS (eller enkelte fag på vgs.), en studerer på universitetet og en har vært arbeidsledig over lang tid, men har hatt enkelte tiltak, og vedkommende ser ut til være nokså nær en jobb.

Tilbakemeldingene fra brukerne varierer en del. Noen er gjennomgående fornøyde med den oppfølgingen de får/har fått fra NAV Randaberg, andre gir mer blandete tilbakemeldinger. I avsnittene under går vi nærmere inn på de forholdene brukerne mener ikke fungerer godt nok, eller som har et forbedringspotensial.

2.7.1 TETTERE OPPFØLGING

I publikasjonen Oppfølging av ungdom i NAV – tipshefte med forskningsbaserte anbefalinger, er en av de viktigste anbefalingene å sikre tett og individuell oppfølging og hvordan den gjennomføres. Dette er sentralt i arbeidet med utsatt ungdom.

Gjennomgangstenen i flere av våre intervjuer var at brukerne av NAV Randaberg kunne tenkt seg tettere oppfølging, spesielt i perioder der de ikke var i aktivitet/arbeid/utdanning.

- En av de intervjuede sa det slik:
 - *Som oftest var det jeg som tok kontakt. Jeg satt hjemme og søkte. Det kunne noen ganger være vanskelig å ta kontakt for jeg visste ikke alltid hva jeg skulle spørre om Det hadde vært greit om de av og til tok kontakt og spurte meg om hvordan det går.*
- En annen sa det slik:
 - *Oppfølgingen av grei når det var tiltak. Men det veldig lite kontakt når det ikke var tiltak. Det kunne gå et halvt år til et år. I disse periodene hadde jeg lite kontakt med NAV. Hvis ikke jeg hadde gitt livstegn fra meg, hadde det ikke vært noen kommunikasjon.*
- En annen sa det slik:
 - *Min opplevelse er at jo mer jeg tar initiativ, dess bedre blir oppfølgingen. De er mer interessert i de som har lyst. Så lenge du har lyst og tar i bruk de midlene som finnes, er oppfølgingen veldig bra.*
 - *Jeg følte det var litt lite i noen perioder. Da var det ikke ofte jeg høre fra dem. Men når jeg først begynte å ta initiativ selv, var oppfølgingen god. NAV fulgte med*

godt opp i disse periodene. De ringte meg innimellom og spurte meg hvordan det gikk.

- Han peker på at dette bidro til å øke initiativet og pågangsmotet hans, og hevder det er positivt og bli pushet og utfordret. Han mener det er bra at de har forventninger, tar kontakt, etterspør ting og følger opp. Dette er det også flere andre som hevder: Det er bra å bli kontaktet og stilt krav til. Det er med å bidra til å sette i gang en god prosess, hevdes det.

Randaberg kommune har de siste årene styrket innsatsen mot unge brukere ved å opprette et eget ungdomsteam (2014). I tillegg ble en psykiatrisk sykepleier ansatt i NAV Randaberg sommeren 2017. Hun har ansvar for å følge opp brukere som har mange og sammensatte utfordringer og som det er krevende å få kontakt med. Vedkommende bistår ungdomsteamet med kandidater innenfor deres aldersgruppe. De øvrige saksbehandlerne i ungdomsteamet har 40-50 brukere hver å følge opp. I intervjuene med NAV pekes det på at tett oppfølging ofte har god effekt, men at arbeidsmengden gjør at man ikke klarer å følge opp så tett som man skulle ønske.

2.7.2 ARBEIDSTRENING

De aller fleste arbeidsledige unge i Norge som deltar på aktive arbeidsmarkedstiltak, blir tilbudt nettopp arbeidstrening, som innebærer plassering i jobb på en ordinær arbeidsplass. Arbeidstrening skal gi unge arbeidsledige arbeidspraksis og holde dem i aktivitet, blant annet for å gi dem arbeidserfaring, som skal øke mulighetene deres for ansettelse i en ordinær jobb under ordinære betingelser.

Selv om vi ikke har eksakte tall på dette, viser våre data at en stor del av de unge brukerne er eller har vært i et arbeidstreningstiltak. Eksempelvis gikk ca. halvparten av UKA-deltakerne fra 2016 over på et arbeidstreningstiltak³¹.

I 2015, 2016 og til dels 2017 har det vært økninger i antall tiltaksplasser i revidert nasjonalbudsjett. Midlene til tiltaksplasser har nesten blitt halvert i statsbudsjettet for 2018, og det er ingen signaler om en økning i revidert nasjonalbudsjett, som kommer den 15. mai (pga. nedgang i arbeidsledighet). Fra 2017 til 2018 er antallet tiltaksplasser for brukere med situasjonsbestemt innsats redusert fra 70 til 39 plasser³². Randaberg har de siste årene har hatt mulighet til å tildele mer arbeidstrening enn tidligere, men dette er altså blitt kraftig strammet kraftig inn i år. Selv om behovet for denne type plasser er mindre pga. nedgang i arbeidsledigheten, er det grunn til å tro at disse plassene i større grad blir et knapphetsgode fremover, noe som vil kunne kreve tøffere prioriteringer mht. hvem som skal få tiltak, hvilke tiltak de skal få, og for hvor lenge de skal få tiltak.

De fleste av de vi har intervjuet er i en eller annen form for arbeidstreningstiltak.

³¹ Jf. excelfil mottatt av NAV, 12.03.18.

³² Opplyst i intervju med NAV-leder.

I en tilsvarende forvaltningsrevisjon i Sandnes fra 2017 fant vi at mange av de unge brukerne gikk fra et tiltak til et annet, dvs. beveget seg sidelengs i tiltaksfloraen. Vi har ikke tilsvarende tall fra Randaberg, men vi ser at dette også er tilfelle for enkelte brukerne her. I Sandnes mente noen brukere at flere ulike arbeidstreningsopphold kunne oppfattes negativt av en fremtidig arbeidsgiver. Dette ble det også pekt på i våre intervjuer i Randaberg. En av de intervjuet mente at flere firmaer var skeptiske til arbeidssøkere som har vært på arbeidstrening, og at det er et stigma knyttet til dette.

En relativt fersk forskningsartikkel viser det samme³³: Arbeidstrening har en negativ effekt på de unges jobbmuligheter, og arbeidsgivere vurderer deltakerne som mindre attraktive enn de som ikke har deltatt på arbeidstrening. *«Arbeidstrening ser med andre ord ut til å kunne etterlate synlige spor, eller arr på de unge deltakerne – arr som kan påvirke deres videre sjanser i arbeidsmarkedet negativt.»*

Forskningsstudien tyder på at arbeidsgivere faktisk heller vil ansette folk som har gått arbeidsledige, enn folk som har hatt arbeidstrening på en arbeidsplass via NAV. Dette funnet støtter også tidligere undersøkelser, som viser at deltakelse på arbeidstrening har liten eller negativ effekt på videre muligheter for ansettelse³⁴.

I studien pekes det samtidig på at disse funnene ikke gir holdepunkter for å si at arbeidstreningstiltak i regi av NAV ikke kan være positivt for deltakerne. Tvert imot kan tiltakene være kan gi deltakerne positive praktiske arbeidserfaringer, men det kan se ut som det er en mismatch mellom den erfaringen deltakerne får og hvordan tiltakene oppfattes av potensielle arbeidsgiver.

2.7.3 KOMMUNIKASJON

Tilbakemeldingene fra flere av brukerne kan tyde på at NAV har et klart forbedringspotensial informasjon, kommunikasjon og forutsigbarhet.

Det går både langsomt og raskt å kommunisere med NAV, noe som avhenger av om man er inne i et tiltak eller ikke. Noen eksempler: *«Når tiltakene er i gang, er oppfølgingen god og du får raskt svar på henvendelser. Mellom tiltakene går det langt senere. «Det har tatt en uke å få svar på en enkel tekstmelding.»*

Et annet moment som blir trukket frem er at det oppgis uriktig informasjon om ventetid når man leverer søknad til NAV: *«De sier det skal ta to dager, så tar det to uker. Jeg har ringt og sendt tekstmelding på NAV sine sider, men har ikke hørt noen ting.»* Det pekes på at saksbehandlingen kan ta flere uker, selv i hastesaker.

³³ Etterlater arbeidstrening arr hos unge ledige? Et vignett-eksperiment av arbeidsgiveres beslutninger ved ansettelser av unge i Norge, Søkelys på arbeidslivet, Christer Hyggen ved NOVA 2017.

³⁴ Samme kilde.

Det gis også uttrykk for at det er viktig med stabilitet mht. saksbehandlere og at dette ofte er med på å bidra til å styrke kommunikasjonen mellom NAV og brukerne. En av de vi intervjuet hadde opplevd stor utskiftning av saksbehandlere og *«hadde hele veien nye folk i NAV å kommunisere med. Jeg visste ikke helt hvem jeg skulle henvende meg til/kontakte, derfor måtte jeg gå bort til kontoret dersom jeg lurte på noe. Men det er lenge siden nå. Jeg har hatt en fast person det siste året. Det fungerer mye bedre»*.

En annen opplevde at kontakten og kommunikasjonen mellom ham og NAV ble svekket når hans tidligere saksbehandler var på ferie. Saksbehandleren tok ferie i *«... flere perioder. Da var det ingen andre som kunne hjelpe meg i min sak. Det var ingen andre som kunne gjøre det, det ble ikke satt inn andre. Og jeg måtte vente på utbetalinger.»*

2.7.4 LIKEBEHANDLING

Noen brukere opplever at saksbehandlerne praktiserer **regelverket ulikt**, og at det ikke er likebehandling: *«Det er store forskjeller, det har veldig mye å si hvilken saksbehandler du får»*.

Enkelte mener det har vært unødvendig vanskelig å få støtte til et truckførersertifikat fra NAV, som: *«Jeg måtte nesten grine meg til det, det satt langt inne»*. En annen forteller at han ble fortalt at han måtte få jobben først, med underskrevet kontrakt, før han kunne få støtte til truckførersertifikatet fra NAV. Problemet var at han ikke fikk kontrakt før han tok det kurset. Han fikk det til slutt *«men det var veldig mye frem og tilbake før dette skjedde.»*

I begge tilfellene hevder brukerne at sertifikatet var nødvendig for at de skulle kunne utføre jobben/tiltaket de hadde. Begge har inntrykk av at det har vært enklere å få støtte til langt dyrere sertifikat for folk de kjenner i kommunen.

Enkelte opplever også manglende smidighet fra NAV i andre situasjoner. I et eksempel det vises til, ba brukeren om fri fra et arbeidstreningstiltak én dag i uken (av fem). Brukeren ønsket for å ta opp to VGS -fag som han manglet for å kunne følge et studium på universitetet. *«Jeg ønsket en dag fri for å forberede meg til dette, men kontaktpersonen min i NAV nektet, til tross for at jeg for forsøkte flere ganger og til tross for at jeg visste jeg ikke ville få jobb dette på stedet»* (der arbeidstreningen foregikk, vår anm.). Dette ordnet seg til slutt, men brukeren opplevde at han måtte presse på for å få tid til å forberede eksamen i de to fagene. Vedkommende er ikke fornøyd med oppfølgingen og mener dette er et eksempel på en kortsiktig tenkning.

2.7.5 VURDERING

Hovedinntrykket etter intervjuene med de unge brukerne er at de ønsker en tettere oppfølging fra NAV, spesielt i perioder der de ikke er i aktivitet, arbeid eller utdanning. I slike perioder opplever brukerne i stor grad å bli overlatt til seg selv, og at det blir vanskeligere å opparbeide nok motivasjon til å ta initiativ til arbeid eller aktivitet.

I likhet med andre NAV-kontor i Norge, benytter også NAV-Randaberg arbeidstreningstiltak rettet mot unge brukere. Selv om ideen bak praktisk arbeidstrening er god, ser det faktisk ut til at arbeidstreningstiltak svekker deltakernes videre muligheter for ansettelse. Forskning viser faktisk at unge straffes for å ha vært på arbeidstrening. De vurderes som mindre attraktive enn søkere som bare har vært arbeidsledige. Det kan altså se ut til at deltakelse i seg selv sender ut feil signal til potensielle arbeidsgivere.

For en del unge jobbsøkere er det urealistisk å komme rett fra NAV og ut i ordinært arbeid, uansett hvor tett oppfølgingen er. **Etter vår vurdering kommer man ikke utenom bruken av arbeidstreningstiltak, som er et viktig og godt virkemiddel, dersom det brukes riktig.** Derfor er det viktig at arbeidstreningen er mest mulig målrettet, slik at tiltakene ikke blir en oppbevaringsplass for de unge. Dette krever et godt forarbeid før de sendes ut, og tett oppfølging videre, slik at det skapes gode relasjoner til arbeidsgiver. Dersom man klarer å skape en god relasjon med arbeidsgiver er det etter vår vurdering større sjanse for at arbeidsgiver tar risikoen med å ansatte deltakeren.

Arbeidstreningstiltakene ser også ut til å ha et imageproblem. Etter vår vurdering bør derfor NAV jobbe med kommunikasjonen overfor potensielle arbeidsgivere. Dette kan gjøres gjennom å presentere innholdet i arbeidstreningstiltaket eller de spesifikke ferdighetene den enkelte tilegner seg i arbeidstreningen. NAV må kort sagt arbeide med å framsnakke den erfaringen arbeidssøkernes får gjennom arbeidstreningen.

Vi anbefaler Randaberg kommune å målrette tiltaksbruken, sikre god oppfølging av tiltakene, og framsnakke de unges erfaringer herfra overfor potensielle arbeidsgivere.

Dette er etter vår vurdering spesielt viktige momenter i en tid der midlene til tiltaksplasser i Randaberg nesten har blitt halvert i statsbudsjettet for 2018.

Tettere oppfølging. Hovedinntrykket etter brukerintervjuene er at de ønsker en tettere oppfølging fra veilederne i NAV, spesielt i perioder der de *ikke* er i aktivitet, arbeid eller utdanning. I slike perioder opplever brukerne i stor grad å bli overlatt til seg selv, og at det blir vanskeligere å opparbeide nok motivasjon til å ta initiativ til arbeid eller aktivitet.

Vi anbefaler kommunen å sikre brukerne en tettere oppfølging av brukerne

Dette er ikke noe NAV er uenig i. De ønsker en tettere oppfølging, men forteller at arbeidsmengden gjør at man ikke klarer å følge dem opp så tett man skulle ønske. En mulighet her er å kalle inn alle unge brukere som ikke er i aktivitet, én gang i uken. Dette gir brukerne et fast møtepunkt, et sosialt nettverk, og et sted der de kan få veiledning og en kopp kaffe. Et slikt opplegg vil også være bra og ressursbesparende for veilederne, ettersom man treffer mange brukere samtidig. Den konkrete utformingen av et slikt tilbud bør selvfølgelig kommunen selv bestemme. Men vi tror en fast møteplass vil forebygge inaktivitet og øke de unges motivasjon for å komme arbeid.

Kommunikasjon. Tilbakemeldingene fra flere av brukerne kan tyde på at NAV har et forbedringspotensial mht. informasjon, kommunikasjon og forutsigbarhet. Brukerne har noe ulike erfaringer. Det ser ut til at det kan ta lang tid å få svar fra NAV, spesielt når brukerne er utenfor tiltak/aktivitet. Dette indikere at NAV-veilederne er mer aktive og tilgjengelige overfor brukerne i perioder de er i aktivitet, men mer usynlige utenom disse periodene.

Det ser også ut til at det noen ganger kan være vanskelig for brukerne å få kontakt med/svar fra NAV i perioder med fravær eller ved bytter av saksbehandlere.

Vi anbefaler NAV å styrke kommunikasjonen med brukerne, med utgangspunkt i brukernes tilbakemeldinger.

Likebehandling. Noen brukere opplever at saksbehandlerne praktiserer **regelverket ulikt**, at det kan være en firkantet tolkning av regelverket og at like tilfeller ikke behandles likt. Det er vanskelig si noe sikkert om hvorvidt dette er tilfelle, eller om det kun er en opplevelse enkelte brukere har. Dersom det brukerne forteller gir et riktig bilde av situasjonen, kan det eksempelvis være individuelle forhold som gjør at noen får støtte til et kurs/sertifikat, mens andre ikke gjør det. Men det kan også tenkes at brukerne forskjellsbehandles.

Vi anbefaler derfor kommunen å se nærmere på om regelverket praktiseres likt av saksbehandlerne, slik at likebehandling sikres.

2.8 SAMARBEID MED ANDRE INSTANSER

I starten av prosjektet gjennomførte vi en foreløpig kartlegging av hvordan samarbeidet mellom NAV og andre instanser fungerte. Tilbakemeldingene vi fikk, var at det var enkelte utfordringer knyttet til overgangene fra barnevern til NAV og at arbeidet med individuell plan og ansvarsgrupper hadde et forbedringspotensial. Vi går nærmere inn på disse punktene under.

2.8.1 INDIVIDUELL PLAN OG ANSVARSGRUPPER

Det er ca. 50 individuelle planer i kommunen, om lag halvparten for voksne og halvparten for barn.

Ankepunkter, sett fra NAVs ståsted:

- Det er ofte ikke klare linjer for hvem som har ansvaret individuell plan og ansvarsgrupper for de som står langt fra arbeidslivet. Det er diffust om det er NAV-veileder og når det er en koordinator

- Det er ingen i kommunen som har et hovedansvar. Det er normalt at de som har tettest og «mest» ansvar for oppfølgingen har innkalt til ansvarsgrupper eller koordineringsansvar. Ettersom IP er hjemlet i helse- og omsorgstjenesteloven og sosialtjenesteloven, er det som regel noen innenfor disse sektorene som får koordinatoransvaret. Vi får opplyst fra flere at det i praksis ofte er ansatte i miljøarbeidertjenesten som blir sittende med IP-ansvaret.
- Det tar tid å opprette ansvarsgruppe. AG ofte ikke opprettet på et tidlig nok tidspunkt, der man avklarer ansvaret for hva fremover (psykolog, NAV, helse). Jobbe målrettet og koordinert.
- Det fremgår ikke alltid av planen hvem som er inne i sakene.
- Konsekvenser: Får ikke koblet inn i de riktige instansene. Man må en god plan og være på. Dette har stor betydning for om man lykkes i oppfølgingen.

Tilbakemeldingene tyder på at det for mange ansatte kan være utfordrende å ha ansvar for IP og ansvarsgrupper, spesielt i store og komplekse saker. Mange føler seg kanskje ikke kompetente og trygge nok, ettersom det kommer på toppen av vanlige arbeidsoppgaver.

Etter vår vurdering er kommunen i disse dager i ferd med å håndtere de utfordringene som er beskrevet over. Randaberg har nylig fått tildelt styrkingsmidler fra Fylkesmannen som skal brukes til styrke kompetansen til koordinatorene og spesialisere noen. Vi får opplyst at man skal gjennomføre en kursrekke rettet mot koordinatorene, hvor man skal ta opp tema som brukermedvirkning, møtekultur og møtestruktur.

2.8.2 SAMARBEID MELLOM NAV OG BARNEVERN

Det er etablert en egen samarbeidsrutine for overgangen mellom barnevern og NAV, som ble oppdatert og revidert i juni 2017³⁵. Etter vår vurdering ser denne rutinen veldig grei ut, dataene tyder på at den i all hovedsak følges, og overføringsmøtene fungerer bra. Intervjuene tyder på at det har vært en klar bedring etter at rutinene ble revidert i 2017

³⁵ Hovedregelen i rutinen er at NAV overtar ansvaret for livsopphold og boutgifter etter fylte 18 år, når ungdom flytter ut fra fosterhjem eller institusjon og inn i egen leilighet, og hvor barnevernet har aktivt tiltak om ettervern. Andre utdrag fra rutinen:

- NAV skal kontaktes så snart ungdommen har takket ja til ettervern, men senest tre måneder før 18-årsdagen.
- Når ungdommen takker nei til ettervern, men samtidig har behov for bistand fra NAV, kontaktes NAV for overføringsmøte slik at mest mulig kunnskap om ungdommen kan formidles til NAV
- Det gjennomføres halvårlige møter på systemnivå, bl.a. for å lage prognoser for omfang av saker i tiden fremover

Tilbakemeldingene fra barnevernet og NAV er at overgangene i all hovedsak fungerer bra, og at man sammen strekker seg langt for å finne ut hva som er den rette videre oppfølgingen fra brukeren. Det pekes likevel på enkelte utfordringer

- **Ulik grad av tilgjengelighet skaper av og til utfordringer.** En del ungdommer har hatt veldig tett med kontakt med saksbehandlerne i barnevernet, som er veldig tilgjengelige for dem. Saksbehandlerne kan nås på telefon, epost og Facebook. For ungdommene blir møtet NAV et møte med en helt ny virkelighet. Veilederne i NAV er ikke like tilgjengelige for brukerne, og det er langt sterkere forventninger knyttet til at brukerne er selvstendige: *«De har ikke samme mulighet til å følge opp. (...) «Flere av ungdommene har problemer med å få tak i sin veileder». Når de forsøker å ringe kontaktperson, kommer de ikke gjennom».* Det er i første rekke ungdommer med flyktningbakgrunn som støter på denne utfordringen (også de ressurssterke), ifølge barnevernet. De *«snakker greit norsk, men det er ikke alt de forstår. De får ikke noe direktenummer til saksbehandler, og møter gjerne på stengte dører når de møter opp fysisk.»* Dette fører til at ungdommene igjen tar kontakt med barnevernet, selv om de formelt sett ikke har noe ansvar mht. det henvendelsen dreier seg om.
- Fra barnevernet erkjennes det at de har en jobb å gjøre mht. å realitetsorientere dem i overgangen fra barnevern til NAV. Men det pekes samtidig på at man kunne tenkt seg at NAV ble mer tilgjengelige for ungdommer, spesielt for de med flyktningbakgrunn. Fra barnevernet pekes det samtidig på at oppfølgingen av de med spesielle behov har vært god.
- **Ulik økonomisk bistand.** Fra barnevernet får vi opplyst at ungdommene ofte får mer i økonomisk støtte fra barnevernet enn de får fra NAV. Et eksempel på dette er sats for livsopphold for unge som bor på hybel. Barnevernets sats er 5700 kroner. NAVs sats er 5050 for unge under 22 år, 5700 kroner for de som er over (følger statlige retningslinjer)³⁶. I tillegg kan de i barnevernet få støtte til fritidsaktiviteter, medisiner o.l. Dette er *«ekstrating som vi har betalt, som de ikke får av NAV. Vi ser at de har litt ulike økonomiske satser (...) Vi ønsker ikke at vi skal ligge så å veldig forskjellig».*
- **Intern kommunikasjon.** Barnevernet opplever at det noen ganger er mangelfull intern kommunikasjon i NAV. Barnevernet får relativt mange henvendelser om informasjon som barnevernet allerede har gitt til NAV.
- **Ulik oppmerksomhet i oppfølgingen.** Ifølge NAV har barnevern og NAV forskjellig fokus i oppfølgingen. Barnevernet er først og fremst opptatt av ungdommenes boevne og har oppmerksomheten rettet mot å styrke denne, men de lite opptatt av skole og jobb. NAV er opptatt av skole, jobb og jobbrelaterte aktiviteter, slik at ungdommene skal kunne klare seg selv. *«Vi får gjerne inntrykk av at dette ikke er ungdom med store oppfølgingsbehov, men så finner vi ut at de har manglende skolegang».*

³⁶ Opplyst av hhv. NAV-leder og teamleder i barnevernet.

- Barnevernet er ikke helt enige i dette og hevder at de både har bevisstheten og jobber for å få ungdommer i jobb, utdanning eller lære. Det pekes videre på at enslige mindreårige flyktninger ofte har en veldig sterk motivasjon for utdanning og arbeid, og at barnevernet har faste møter med ungdom og skole, minimum to ganger i året, noen ganger oftere. Det pekes videre på at enkelte har dårlig skolebakgrunn eller er analfabeter. For noen av disse kan skolegang være tøft, noe som gjør at lærlingeplasser eller arbeid er et bedre alternativ. De lærer gjerne mer norsk der. Ifølge barnevernet har mange av disse har klart seg ganske bra, ettersom de har høy arbeidsmoral.
- Ifølge NAV har barnevernet for lite **kunnskap** om NAVs mål, hvordan NAV jobber, og hvilke muligheter og begrensninger som ligger i dette. Fra barnevernet kommenteres dette slik: «*Vårt behov for å hjelpe er gjerne større enn det NAV kan tilby av hjelp*».

2.8.3 VURDERING

Hovedinntrykket vårt er at overgangene mellom barnevern og NAV i all hovedsak fungerer bra. Vi anbefaler kommunen å se nærmere på de utfordringene som skisseres, slik at disse i størst mulig grad håndteres.

Kommunen bør vurdere om forskjellene i økonomisk bistand er et problem, og i hvilken grad forskjellene bør harmoniseres. Hvilket nivå man bør legge seg på, får kommunen vurdere.

Kommunen bør også se nærmere på NAVs tilgjengelighet, og om NAV bør øke tilgjengeligheten for enkelte brukergrupper. Men dette handler sannsynligvis også om å realitetsorientere ungdommene i overgangen fra barnevern til NAV, mht. av hva de kan forvente seg av tilgjengelighet og hva NAV kan/ikke kan svare på.

Et fast et møtepunkt/aktivitet i uken, i tråd med forslaget over, vil etter vår vurdering være et viktig bidrag for å øke tilgjengeligheten for de fleste brukergruppene.

NAV bør se nærmere på den interne kommunikasjonen i enheten, slik at barnevernet slipper å sende samme informasjon to ganger.

Om forvaltningsrevisjon

I kommunelovens [§ 77.4](#) pålegges kontrollutvalgene i fylkeskommunene og kommunene å påse at det gjennomføres forvaltningsrevisjon. Forvaltningsrevisjon innebærer systematiske vurderinger av økonomi, produktivitet, måloppnåelse og virkninger ut fra kommunestyrets vedtak og forutsetninger. Lovens bestemmelser er nærmere utdypet i revisjonsforskriftens [kapittel 3](#) og kontrollutvalgsforskriftens [kapittel 5](#).

Revisjon i norsk offentlig sektor omfatter både regnskapsrevisjon og forvaltningsrevisjon, i motsetning til i privat sektor hvor kun regnskapsrevisjon (finansiell-) er obligatorisk.

Rogaland Revisjon IKS utfører forvaltningsrevisjon på oppdrag fra kontrollutvalget i kommunen. Arbeidet er gjennomført i henhold til [NKRF](#) sin standard for forvaltningsrevisjon, [RSK 001](#). Les mer på www.rogaland-revisjon.no.

Prosjektleder for denne rapporten har vært senior forvaltningsrevisor, Svein Kvalvåg. Rapporten har blitt kvalitetssikret av fagansvarlig for forvaltningsrevisjon, Bernt Mæland, og oppdragsansvarlig Rune Haukaas.

Revisjonskriterier

Revisjonskriteriene er krav eller forventninger som brukes for å vurdere funnene i undersøkelsene. Revisjonskriteriene skal være begrunnet i, eller utledet av, autoritative kilder innenfor det reviderte området, f.eks. lovverk og politiske vedtak. I dette prosjektet er følgende kriteriegrunnlag anvendt:

- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen
 - Formålet med loven er å bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, og å fremme overgang til arbeid, sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet. Loven skal bidra til at utsatte barn og unge og deres familier får et helhetlig og samordnet tjenestetilbud. Videre skal loven bidra til likeverd og likestilling og forebygge sosiale problemer.
- Oppfølgingen av ungdom som står utenfor skole og arbeidsliv skal være tett og målrettet³⁷
- Et viktig virkemiddel for redusere omfanget av sosialhjelp blant ungdom er innføring av aktivitetsplikt som kriterium for sosialhjelp. Kommunene har i dag en plikt å tilby en aktivitet for personer under 30 år som søker sosialhjelp
- Sammenligninger, både kommunen selv, over tid, og med andre kommuner.

En del av problemstillingene i dette prosjektet er beskrivende, slik at det ikke vil være revisjonskriterier knyttet til hver problemstilling. Det er også derfor sammenligninger eller benchmarking blir et viktig revisjonskriterium.

Metode

I prosjektet har tiltaks- og brukerdelen fått en sterkere betoning enn styrings- og rapporteringsdelen. Problemstillingene er belyst gjennom en rekke kilder, blant annet en rekke nøkkeltall, sentrale dokumenter og intervjuer med en rekke sentrale aktører i kommunen og brukerrepresentanter.

I prosjektet har vi foretatt en såkalt metodetriangulering av data. Dette innebærer at de ulike problemstillingene belyses gjennom bruk av forskjellige datakilder. Trianguleringen bidrar til å utvide og forsterke datagrunnlaget i analysen, og forskjellige innsamlingsmetoder gir ulike perspektiv på analysegrunnlaget. For eksempel er antakelser basert på dokument- og nøkkeltallsanalyser testet ut i de påfølgende intervjuene. Påstander i intervjuene ble deretter testet ut gjennom å hente inn nye talldata/oppfølgings- eller verifiseringsamtaler.

³⁷ Jf. Randaberg kommunes handlingsplan mot fattigdom 2015-2018, samt NAVs virksomhetsplan og årsmeldinger.

Kilder

I prosjektet har vi benyttet oss av følgende kilder.

Tall

- Tall fra IMDI
- Tall fra SSB, rapporteringsbanken og KOSTRA
- Tall fra Randaberg kommune
- Tall fra tallanalyseverktøyet til Framsikt

Dokumenter

- **Virksomhetsplan 2017 for NAV Randaberg**
- **Organisasjonskart**
- **Samarbeidsrutine mellom barnevern og NAV ved ettervern, juni 2017**
- **UKA - info til veileder og skriv til bruker**
- **Tipshefte for oppfølging av ungdom i NAV**
- Etterlater arbeidstrening arr hos unge ledige? Et vignett-eksperiment av arbeidsgiveres beslutninger ved ansettelse av unge i Norge, Søkelys på arbeidslivet, Christer Hyggen ved NOVA 2017.
- Kunnskapsoppsummering - NAV-kontoret og den kommunale barneverntjenestens oppfølging av unge med barnevernserfaring

Intervjuer:

- Oppstartsmøte - åtte representanter fra kommunen, rådmann, NAV-leder og NAV-ansatte, herunder representanter fra ungdomsteam
- Intervju med NAV-leder, pluss oppfølgingssamtaler
- Intervju med tre representanter fra Ungdomsteam
- Intervju med to representanter fra barnevernet i Randaberg
- Samtale med rådgiver i levekårsstab i Stavanger kommune om aktivitetsplikt, fikk også tilsendt rutine derfra.
- Telefonintervju med rehabiliteringskoordinator i Randaberg kommune
- Telefonsamtale med rådgiver i fagstab skole i Randaberg, om Glidelåsenprosjektet
- Intervju med syv mottakere av sosialtjenester, seks menn og en kvinne.

Kort om utvalg av sosialhjelpsmottakere. I utgangspunktet ønsket vi å intervjue et knippe brukere mellom 21 og 30 år som har mottatt økonomisk sosialhjelp i mer enn fem måneder, som ikke har lyktes å komme ut i relevant aktivitet, og en referansegruppe som har mottatt økonomisk sosialhjelp i mer enn to måneder, men som har kommet seg ut i relevant arbeid/aktivitet. Dette ble i midlertid skrinlagt fordi kommunen hadde svært få i førstnevnte gruppe, også når vi lempet på månedskravet.

Derfor endret vi utvalgsriteriene. Vi gikk gjennom en oversikt over de unge brukerne (under 30), og valgte ut et knippe brukere som hadde hatt arbeidstrening etter UKA/Jobbmuligheten (eller som deltar på Jobbmuligheten). Av disse var det åtte personer som kunne la seg intervjue, og som er i ulike livssituasjoner, som arbeidstrening, deltidsjobb og VGS, studerer, tar opp fag fra vgs. og arbeider litt. Vi har totalt intervjuet syv personer, fem ansikt til ansikt og tre per telefon. Den åttende klarte vi ikke å få tak, til tross for gjentatte forsøk.



Rogaland Revisjon IKS

Lagårdsveien 78
4010 Stavanger

Tlf 40 00 52 00
Faks 51 84 47 99

www.rogaland-revisjon.no